



**BUREAU D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES  
(BEPP)**

# **EVALUATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION**

## **RAPPORT FINAL**

**Présenté par**

**BENIN CONSULTING GROUP**

03 BP 2739 Cotonou (Bénin)  
Tel: 21.30.24.50  
Fax: 21.30.24.50  
e.mail: becg @ intnet.bj

*BeCG*

**Novembre 2012**

## TABLE DES MATIERES

Titres	Page
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE EXECUTIVE.....	5
INTRODUCTION.....	7
I     APPROCHE METHODOLOGIQUE.....	10
II    PRESENTATION DE LA POLITIQUE DE DECONCENTRATION ET DE DECENTRALISATION(PONADEC).....	13
2.1    Objectifs de la PONADEC.....	13
2.2    Composantes de la politique.....	14
2.2.1    Volet préparatoire : Mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC (Mesures préalables et décisions stratégiques) .....	15
2.2.2    Premier volet : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des Préfectures.....	15
2.2.3    Deuxième volet : Rendre effective la déconcentration.....	16
2.2.4    Troisième volet : Mener à son terme le processus de décentralisation.....	16
III    ANALYSE DE LA PONADEC EN RELATION AVEC LES CRITERES D'EVALUATION ET LES QUESTIONS EVALUATIVES.....	18
3.1    Analyse de pertinence de la PONADEC.....	19
3.2    Analyse de la cohérence de la PONADEC.....	22
3.2.1    Analyse de cohérence de la politique avec les outils nationaux de planification de développement. ....	22
3.2.2    Analyse de la cohérence de la politique avec les Orientations Stratégiques de Développement (OSD).....	25
3.2.3.    L'agenda vers une économie émergente.....	26
3.3    Analyse du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique.....	34
3.3.1    Rappel du dispositif de la PONADEC.....	34
3.3.2    Analyse du dispositif de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration.....	35
3.4    Analyse de l'efficacité de la PONADEC.....	36
3.5    Analyse de la durabilité de la PONADEC.....	39
3.6    Analyse de l'Impact sur l'économie.....	41
IV    CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	42
Conclusion.....	42
Matrice de recommandation en fonction des critères d'évaluation.....	43
ANNEXES.....	45

### **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
BEPP	: Bureau d’Evaluation des Politiques Publiques
CAD	: Conférence Administrative Départementale
CCRA	: Comité de Coordination de la Réforme Administrative
CDCC	: Conseil Départemental de Coordination et de Concertation
CEFAL	: Centre de Formation à l’Administration Locale
CIP	: Comité Interministériel de Pilotage
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
CTB	: Coopération Technique Belge
DADB	: Direction d’Appui au Développement à la Base
DGAE	: Direction Générale de l’Administration de l’Etat
DGDGL	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DRFM	: Direction des Ressources Financières et Matérielles
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
EPCI	: Etablissement Public à Caractère Intercommunal
FADeC	: Fonds d’Appui au Développement des Communes
FENU	: Fonds d’Equipeement des Nations Unies
GIZ	: Coopération Allemande au Développement
MDAEP	: Ministère du Développement, de l’Analyse Economique et de la Prospective
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l’Administration et de l’Aménagement du Territoire
MEF	: Ministère de l’Economie et des Finances
MEHU	: Ministère de l’Environnement, de l’Habitat et de l’Urbanisme
MEMP	: Ministère de l’Enseignement Maternel et Primaire
MERPMEDER	: Ministère de l’Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l’Eau et du Développement des Energies Renouvelables
MESFTP-RIJ	: Ministère de l’Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l’Insertion des Jeunes
MRAI	: Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MS	: Ministère de la Santé
MTFP	: Ministère des Travaux Publics et des Transports

OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PACTE	: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PA3D	: Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement
PAPDC	: Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communal
PAP	: Plan d'Action Prioritaire
PDC	: Plan de Développement Communal
PDDC	: Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PDDI	: Programme Départemental de Développement Intersectoriel
PDL	: Programme de Développement Local
PNDCC	: Programme National de Développement Conduit par les Communautés
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RHET	: Répertoire des Hauts Emplois Techniques
SCRP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SDE	: Services Déconcentrés de l'Etat
SGM	: Secrétariat Général du Ministère
UE	: Union Européenne

## NOTE DE SYNTHESE EXECUTIVE

Le Conseil des Ministres, en sa séance du 19 mai 2010 (Relevé n°641/10), a décidé de faire une évaluation *ex ante* de la PONADEC. En effet, la PONADEC élaborée et adoptée en 2009, a connu une timide mise en œuvre. Au regard de ce constat, l'expertise d'un cabinet a été sollicitée et a consisté en l'analyse de la cohérence de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) avec les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011) et de l'agenda pour un Bénin émergent, du dispositif institutionnel mis en place pour répondre aux enjeux de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin. A l'issue de la mission des propositions d'amélioration devront être apportées par le cabinet à la PONADEC pour sa mise en œuvre efficace.

L'évaluation de la PONADEC s'est alors fondée sur les critères d'évaluation en rapport avec les questions évaluatives contenues dans les instructions au consultant. Ainsi, les analyses ont porté sur la pertinence et la cohérence de la politique avec les outils de planification nationale d'une part, des scénarii pour une efficacité et une effectivité de sa mise en œuvre d'autre part et enfin des hypothèses pour la durabilité et l'impact des programmes de la politique.

Il faut rappeler que la PONADEC a été élaborée de façon participative associant largement les acteurs concernés. Ainsi, les études et projets préparatoires ont fait l'objet de deux séminaires interdépartementaux et d'un séminaire national de validation en juin 2008.

Il est à noter que pour appuyer le secteur de la décentralisation et de la déconcentration le futur rêvé de la PONADEC est comme suit à l'horizon 2018:

*« Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».*

En considération de cette vision, cinq orientations stratégiques ont été jugées nécessaires, à savoir :

- i. Le développement territorial est au cœur des politiques publiques,
- ii. La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat,
- iii. Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnus et respectés,
- iv. La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation,
- v. Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

De ces orientations découle un objectif global et trois (3) objectifs spécifiques.

L'objectif global de la PONADEC est de *« Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base ».*

Ses objectifs spécifiques sont :

1. Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;
2. Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;
3. Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentiels économiques des communes.

Les différentes analyses faites au cours de cette mission, ont permis de noter que la politique est pertinente et cohérente avec les différents outils de planification au niveau national.

En croisant les questions évaluatives avec les critères d'évaluation, on peut retenir que les problèmes essentiels de la PONADEC à ce jour sont :

- la non opérationnalisation du dispositif de conduite de la politique (CIP, SP),
- la dispersion des activités préparatoires,
- la non réalisation de certains actes proposés par le document de politique à l'échéance (plan 2D, etc.),
- la budgétisation partielle du processus de décentralisation et de déconcentration,
- le fonctionnement mitigé du FADeC,
- le non transfert aux communes de certaines compétences ;
- le manque de volonté des autorités gouvernementales,
- la non application du découpage territorial.

Toutes ces contraintes relevées ont conduit à proposer la matrice de recommandations pour apporter les solutions aux problèmes qui empêchent la mise en œuvre de cet important outil de développement. Il s'agit de :

- l'installation et l'opérationnalisation du CIP et du SP dans un esprit de coordination des actions dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration afin de profiter des énormes ressources mobilisables dans le secteur ;
- l'élaboration /l'application du plan 2D des ministères sectoriels pour permettre aux structures déconcentrées et décentralisées d'exercer pleinement leurs compétences;
- rendre fonctionnel le dispositif de suivi-évaluation de la PONADEC,
- rendre effective la déconcentration budgétaire,
- respecter l'engagement pris par le gouvernement de veiller à ce que le FADeC soit l'outil national unique de financement des communes ;
- l'effectivité du transfert des marchés et abattoirs pour accroître les ressources des collectivités territoriales (CT) ;
- une forte volonté des autorités et du Gouvernement pour un développement décentralisé ou un développement communautaire.

## INTRODUCTION

### 1 : Contexte :

Le Bénin est entré dans une ère de nouvelle gouvernance publique depuis 1990. Plusieurs chantiers de réformes sont en cours. Au nombre de ceux-ci on peut citer :

- la réforme budgétaire axée sur les résultats avec comme illustration principale l'élaboration de budgets de programme par les ministères, avec indication d'objectifs sectoriels précis, la définition de stratégies, l'identification des moyens de mise en œuvre, la conception d'indicateur de mesure de performance, etc. ;
- la modernisation de l'administration publique par une meilleure définition des postes et des profils, l'orientation vers l'avancement au mérite, la distinction des fonctions politiques des fonctions administratives, l'élaboration d'outils de management comme les manuels de procédures ou la création de structures de facilitation des rapports entre l'administration et les usagers.
- la réforme de l'administration territoriale, avec comme objectif l'amélioration de la gouvernance locale, le rapprochement de l'administration de l'administré, la transparence de la gestion locale, le développement des communes et l'apprentissage de la démocratie de proximité ;

De cette dernière réforme, on retient que la constitution du 11 décembre 1990 **pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales**. Les décisions prises ultérieurement par le Gouvernement ont permis de définir les grandes orientations de la décentralisation et de mettre en place un dispositif législatif précisant le cadre juridique de l'administration territoriale. Cinq lois ont été adoptées par l'Assemblée Nationale puis promulguées entre 1999 et 2000 par le Président de la République.

Ces lois ont permis d'opérationnaliser le processus de décentralisation. Il s'agit de :

1. la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin et ses décrets d'application ;
2. la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et ses décrets d'application ;
3. la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier et ses décrets d'application ;
4. la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
5. la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Cet arsenal juridique a été complété par la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalité de l'intercommunalité en République du Bénin.

Par ailleurs, l'organisation administrative de l'Etat, initiée par la Réforme de l'administration territoriale de 1993 et consignée dans les lois résumées plus haut, est composée de quatre éléments: le découpage territorial, la déconcentration, la décentralisation et l'exercice de la démocratie à la base.

Plusieurs interventions ont été initiées et exécutées dans ce sens pour accompagner les processus de décentralisation et de déconcentration. On peut citer entre autres :

- le Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communes (PAPDC),
- le Programme de Développement Local (PDL),
- le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE),
- le Programme National de Développement Conduit par les communautés (PNDCC)
- le Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement (PA3D) ;
- le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) ;
- etc....

Le bilan fait sur les cinq années d'expérience, allant de 2002 à 2007 par le Forum national sur la Réforme de l'Administration Territoriale et l'Evaluation de la gestion des Communes, a identifié les forces et les faiblesses du processus de décentralisation et de déconcentration et formulé des recommandations pour son amélioration.

Le bilan fait par ce forum a révélé que le processus de décentralisation souffre :

- de l'inexistence d'une politique nationale de décentralisation et de déconcentration, des interprétations divergentes des textes de décentralisation,
- de l'inexistence d'une charte de la bonne gouvernance locale,
- de la mauvaise gouvernance locale caractérisée par une politisation excessive de la gestion communale et des pesanteurs sociologiques dans la prise de décision,
- du non transfert des compétences et des ressources centrales nécessaires au financement du développement local,
- de l'absence d'un cadre d'échanges entre les services des Impôts, du Trésor et les communes,
- et enfin de l'inexistence d'un Statut particulier des agents territoriaux.

Ainsi, pour apporter une réponse à ces différents problèmes, il a été élaboré en juillet 2008 la (PONADEC) adoptée le 19 Octobre 2009 par le Gouvernement. Cette politique offre un cadre de référence pour le processus de la décentralisation et de la déconcentration, dans l'atteinte des objectifs fixés. Son exécution s'étend sur une période de 10 ans et va de 2008 à 2018.

## 2 : Nature de l'étude

Le Conseil des Ministres, en sa séance du 19 mai 2010 (Relevé n°641/10), a décidé une évaluation de la PONADEC. A cette date, le Comité Interministériel de Pilotage (CIP) prévu n'était pas installé. Ce qui signifie que la PONADEC n'est pas entrée dans sa phase de mise en œuvre, le dispositif institutionnel de pilotage faisant défaut. Logiquement, l'évaluation demandée par le Conseil des Ministres ne peut se concevoir que comme une évaluation *ex ante*. Dans cette logique, la rédaction des termes de référence présente des contradictions qu'il convient de souligner. Les questions évaluatives énumérées dans lesdits termes de référence sont :



1. La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) est-elle sous sa forme actuelle cohérente avec les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011) et de l'Agenda pour un Bénin émergent ?
2. Quel est le bilan de la mise en œuvre des différents programmes du secteur ? Ont-ils été efficaces ?
3. Les moyens mis en œuvre sont-ils suffisants au regard des défis à relever ?
4. Quels sont les rôles des différents acteurs de la décentralisation et de la déconcentration ? Les actions de ces différents acteurs sont-elles cohérentes et efficaces ?
5. Le dispositif institutionnel mis en place est-il adéquat pour répondre aux enjeux de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin ?
6. Quelles sont les améliorations à apporter à la politique ?

Si les points 1, 5 et 6 peuvent s'accommoder d'une évaluation *ex ante*, il n'en est pas de même des points 2, 3 et 4 des TdR. En effet, comment faire "le bilan de la mise en œuvre des différents programmes" et dire s'ils ont "été efficaces" (point 2) si la mise en œuvre elle-même n'est pas faite ? Comment apprécier "le bilan de la mise en œuvre des différents programmes" (point 2), aviser sur "les moyens mis en œuvre" (point 3) ainsi que les "actions des différents acteurs" (point 4) alors que la mise en œuvre de la PONADEC, n'a pas connu un début de traduction dans la réalité par des actions ou des mesures.

Au regard de toutes ces considérations, les termes de référence méritent un ajustement pour coller à l'esprit et aux exigences d'une évaluation *ex ante*. Dans cette logique corrigée, les points 2, 3, et 4 des questions évaluatives passent à la trappe pour ne laisser subsister, comme engagement contractuel, que l'étude des questions évaluatives des points 1, 5 et 6.

Sur cette base, la présente étude s'articule autour des grands chapitres suivants :

- I. Approche méthodologique,
- II. Présentation de la PONADEC,
- III. Analyse de la PONADEC en relation avec les critères d'évaluation et les questions évaluatives,
- IV. Conclusion et recommandations

## I- APPROCHE METHODOLOGIE

Outre la recherche documentaire, les entretiens et les enquêtes de terrain ont été utilisés pour collecter les informations auprès des différents acteurs concernés par la mise en œuvre de la PONADEC à savoir : structures déconcentrées, structures décentralisées, autres acteurs, bénéficiaires, etc.

Au total six (6) étapes ont été suivies pour réaliser la présente étude à savoir :

1. Préparation et cadrage de la mission,
2. Briefing des experts avec le commanditaire,
3. Revue documentaire,
4. Elaboration des outils de collecte de données,
5. Investigations de terrain,
6. Traitement et analyse des données.

### ***Préparation et briefing des experts***

Le Cabinet Bénin Consulting Group a démarré l'étude par une session de planification de l'intervention. Au cours de cette phase, les consultants ont :

- passé en revue les différents documents de base de l'étude (termes de référence, offre de service, questions évaluatives, etc.) et établi la liste des documents nécessaires à consulter et à exploiter ;
- réexaminé et approfondi la méthodologie et les outils méthodologiques ;
- précisé à nouveau les rôles respectifs des membres de l'équipe de consultants et constitué les groupes pour les recherches de terrain ;
- préparé une séance de briefing avec le commanditaire.

Au terme de cette étape, un protocole de recherche avec un calendrier de déroulement de la mission ont été élaborés.

### ***Cadrage de la mission avec le commanditaire***

Une séance de travail a été organisée entre les experts du cabinet Benin Consulting Group (BeCG) et le Bureau d'Evaluation des Politique Publique (BEPP). A cette occasion, le cabinet a exposé son approche méthodologique qui servira de socle pour la conduite de la mission. Les questions évaluatives ont été discutées et des propositions de croiser ces questions avec les critères d'évaluation ont été souhaitées par le commanditaire. Les acquis de cette rencontre ont permis de finaliser le protocole de recherche. Un calendrier définitif du déroulement de la mission a été proposé, lequel a contribué à une amélioration du calendrier proposé par les experts.

### ***Revue documentaire***

Cette étape a consisté à visiter les ministères sectoriels et Institutions qui devraient être impliquées dans la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de

Déconcentration (PONADEC), ceci pour la collecte de toute la documentation existante dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin. A travers ces différents documents, l'équipe d'experts a identifié les activités prévues et les goulots d'étranglements, les contraintes qui pourraient bloquer la réalisation des activités et actions prévues au titre de la mise en œuvre de cet important instrument de développement.

Cette phase a été suivie de la phase d'investigation de terrain, après identification des différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

### ***Population d'enquête***

Les personnes enquêtées se retrouvent dans tous les ministères sectoriels qui devraient être impliqués directement ou indirectement dans la mise en œuvre de la PONADEC. les partenaires au développement ont été approchés, soit pour échanger ou pour avoir de la documentation. *Le consultant a fait un échantillonnage raisonné en choisissant une dizaine de personnes enquêtées dans chacun des ministères retenus et deux personnes dans les autres structures et institutions retenues.*

Les structures et ministères parcourus dans le cadre de cette évaluation sont :

- Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) ;
- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT);
- PNUD/FENU ;
- GIZ/PDDC ;
- Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER) ;
- Ministère de la Santé (MS);
- Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ;
- Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (MESFTPRIJ) ;
- Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MFPT) ;
- Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB),
- Mairie de Houéyogbé ;
- Mairie de Boucoubé ;
- Mairie d'Abomey ;
- Mairie de Bohicon ;
- Mairie d'Avrankou ;
- Préfecture du Mono-couffo ;
- Préfecture de Natitingou ;
- Primature.

### ***Elaboration des outils de collecte de données***

Les outils de collecte sont importants dans le processus de réalisation d'une telle étude. Chaque guide d'entretien est conçu de manière à prendre non seulement en compte les préoccupations volet par volet de la politique mais aussi à croiser les informations d'un volet avec un autre afin de crédibiliser les différentes données collectées.

Ces guides d'entretien sont annexés au présent rapport.

### ***Les investigations de terrain***

Elles ont complété la revue documentaire par la recherche d'éléments de compréhension des données brutes contenues dans les différents rapports collectés au cours de la revue documentaire.

Les données collectées sont aussi bien quantitatives que qualitatives, afin de mieux expliquer le niveau de réalisation des activités, du volet préparatoire et du volet1 de la politique.

### ***Traitement et analyse des données***

La politique n'étant pas encore réellement mise en œuvre, seuls les guides d'entretien ont été utilisés. Les experts ont donc rencontré chacune des personnes ressources impliquées dans la mise en œuvre pour avoir des informations sur leurs activités à capitaliser pour le compte de la PONADEC mais aussi leurs recommandations dans la mise en œuvre d'un si important outil.

Les enregistrements et les notes ont été dépouillés pour retranscrire ce que chaque personne ressource a exprimé comme réserves et préalables au démarrage effective de la PONADEC.

### ***Difficultés et limites de l'étude***

La principale difficulté découle de l'intitulé de l'étude. En effet, la mission traite d'une évaluation *ex-ante* et non à *mi-parcours*, ni *ex-post*. De ce constat quelques questions évaluatives sont mal libellées. Il s'agit ici d'évoquer les questions évaluatives qui ne feront pas l'objet de l'évaluation *ex-ante* :

- l'évaluation de la mise en œuvre à cette étape est quasi-impossible,
- l'analyse des moyens de mise en œuvre est aussi impossible,
- parler d'impact d'une politique qui n'est pas du tout mise en œuvre est sans objet.

Eu égard à toutes ces considérations le consultant ne peut s'en tenir qu'aux questions évaluatives évoquées plus haut dans l'introduction pour rester coller aux critères d'évaluation *ex-ante* proprement dits.

## II- PRESENTATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DECONCENTRATION ET DE DECENTRALISATION (PONADEC)

La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été élaborée pour appuyer le secteur de la décentralisation et de la déconcentration. Sa vision à l'horizon 2018 est ainsi définie :

*« Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».*

En considération de cette vision, 5 orientations stratégiques ont été jugées nécessaires, à savoir :

- i. le développement territorial est au cœur des politiques publiques,
- ii. la décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat,
- iii. le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnues et respectées,
- iv. la lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation,
- v. les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

De ces orientations découle un objectif global et trois (3) objectifs spécifiques.

### 2.1.Objectifs spécifiques de la PONADEC

La PONADEC a proposé des objectifs spécifiques dans ses déclinaisons à savoir :

1. Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;
2. Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;
3. Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentiels économiques des communes.

Ces objectifs ont été soutenus par un plan d'action. Ainsi, la PONADEC comporte un plan d'action prioritaire (PAP) assorti d'un budget qui définit les actions nécessaires à exécuter dans la période 2009-2013. Les moyens financiers à mobiliser pour la période considérée se chiffrent à 16,5 milliards de FCFA (mesures optionnelles comprises).

## **2.2. Composantes de la politique**

La mise en œuvre de la PONADEC est envisagée suivant un phasage en trois temps, qui sont :

- Phase 1 (2009-2011): Les fondations de la 2D sont complétées et consolidées. Il s'agit d'une phase de conception et de mise en œuvre des différents outils et méthodes prévus dans les trois volets opérationnels,
- Phase 2 (2011-2013): Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions. Il s'agit d'une phase de consolidation de la capacité institutionnelle des acteurs,
- Phase 3 (2014-2018): La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin. Il s'agit d'une phase de concrétisation de la vision de la PONADEC. Les actions à mener au cours de cette troisième phase seront définies à la fin de la deuxième phase. L'accent sera mis sur la bonne fonctionnalité des instruments de territorialisation.

### **2.2.1. Phase préparatoire : Mettre en place les conditions de démarrage et de réussite de la PONADEC (Mesures préalables et décisions stratégiques)**

La réussite de la PONADEC dépend en premier lieu des dispositions qui seront prises pour assurer un portage politique fort et un pilotage adéquat de cette politique. C'est l'objet des mesures qui seront prises dans l'immédiat, avant fin 2008.

Le déroulement de la mise en œuvre de la PONADEC dépend aussi de décisions à prendre par le gouvernement, décisions qui ont une influence directe sur les activités à mener et les besoins de financement. C'est l'objet de la série de décisions à prendre ayant une incidence sur le coût et/ou la programmation des activités.

#### **Les mesures à prendre avant fin 2008**

Plusieurs mesures devraient être prises avant la fin de l'année 2008. Au nombre de ces mesures, il y a :

- un décret en Conseil des Ministres qui doit instituer la PONADEC,
- la mise en place du dispositif de pilotage de la PONADEC qui comprendra, un dispositif interministériel, un secrétariat permanent et une assistance technique,
- la diffusion et la vulgarisation de la politique
- rendre opérationnel la CONAFIL et le FADeC,

Aussi, plusieurs décisions ont été conseillées pour une bonne mise en œuvre de la politique il s'agit de:

- le nombre de préfectures à mettre en place d'ici 2013. Cette décision a une influence sur les investissements à prévoir et le redéploiement des ressources humaines,

- la classification des communes,
- le reversement au budget de l'Etat du personnel des ex-sous-préfectures payé aujourd'hui par les communes,
- l'élaboration de l'Agenda spatial, document nécessaire pour la programmation des collectivités territoriales et des services déconcentrés dans le cadre d'une territorialisation des politiques publiques,
- la réallocation des ressources pour prendre en compte les incidences de la décentralisation et de la déconcentration dans le budget de l'Etat,
- la sécurisation et la stabilisation des ressources des collectivités territoriales.

### **2.2.2. Premier volet : Mettre en œuvre une politique territoriale au niveau des Préfectures**

La territorialisation des politiques publiques nationales passe par l'adaptation de ces politiques en croisant les orientations et les objectifs nationaux avec une approche territoriale prenant en compte les spécificités des territoires et leurs dynamiques, ainsi que leur mise en œuvre au niveau départemental.

A cette fin, les politiques nationales sont adaptées et mises en œuvre au niveau départemental à travers un Programme Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI) qui contribue, en articulation avec les PDC des communes et les interventions des autres acteurs, à l'atteinte d'objectifs de développement partagés sur le territoire du département.

Pour réussir, cette territorialisation des politiques publiques appelle à (i) une dynamisation du cadre de concertation CDCC autour d'une vision partagée du développement des territoires du département, (ii) le renforcement des moyens des préfectures pour la coordination de l'action publique (iii) la mise en place des Plans de Départementaux de Développement Intersectoriel avec les budgets programmes afférents et une révision en conséquence du mécanisme de programmation des investissements publics, (iv) une délégation effective des crédits de mise en œuvre des PDDI, et (v) l'exercice effectif par la préfecture des deux volets de la tutelle des collectivités que sont le contrôle de légalité et l'assistance conseil. Quatre résultats attendus structurent ce volet.

R1 : Les cadres de concertation CDCC sont dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département.

R2 - Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont renforcés,

R3 : Les Programmes Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) et les budgets programmes départementaux sont mis en place

R4 : L'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil.

R5 : Les contrats Etat – communes (ou intercommunalités) sont développés

### **2.2.3. Deuxième volet : Rendre effective la déconcentration**

Le deuxième volet de la politique postule la nécessité de la mise en place des plans de décentralisation et de déconcentration (Plans 2D) de chaque ministère.

Le dispositif de pilotage de la politique devra assurer le suivi et veillera à la cohérence des plans de décentralisation et de déconcentration avec la PONADEC et à leur bonne mise en œuvre conformément à une feuille de route qui sera définie avec chaque ministère. A noter que l'instauration au sein de chaque ministère d'une fonction de développement institutionnel apportera une garantie pour un suivi des besoins d'adaptation de l'organisation, de ses objectifs, de ses modes opératoires et de ses relations avec les autres acteurs. Les résultats attendus sont :

R6 – Chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration,

R7 - L'organisation des services de l'Etat au niveau déconcentré est rationalisée,

R8 - Les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations.

### **2.2.4. Troisième volet : Mener à son terme le processus de décentralisation**

L'objectif vise d'ici cinq ans à ce que les communes disposent des capacités suffisantes pour assumer les fonctions qui leur sont dévolues, contribuant ainsi au développement économique local et à la réduction de la pauvreté.

Cette stratégie implique en premier lieu une adéquation entre les transferts de compétences aux collectivités et le transfert de ressources (cf. volet préparatoire avec les décisions stratégiques) et, parallèlement, la disponibilité au niveau des communes de ressources humaines qualifiées leur permettant d'assurer une réelle maîtrise d'ouvrage du développement de leur territoire.

La montée en puissance des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences est aussi dépendante de la mise en place de dispositifs d'accompagnement technique sur l'ensemble du territoire qui se placent dans une logique de renforcement institutionnel des communes. Dans un souci de durabilité et d'adéquation aux besoins, l'ensemble des outils pour l'appui aux communes est à concevoir et à mettre en œuvre avec les représentants des communes au niveau national et départemental, ces outils tiennent compte de la place des SDE dans l'assistance conseil aux CT, place déterminante mais non exclusive. Sept résultats structurent ce volet. A savoir :

R9 – Le niveau ressources financières des collectivités est suffisant pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC,

R10 – Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est suffisant,



R11 – Les dynamiques intercommunales favorisent le développement des territoires et la fourniture de services aux populations,

R12 – La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune,

R13 – Les dispositifs d'accompagnement technique sont opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales,

R14 – Les associations d'élus et de communes sont des interlocuteurs reconnus,

R15 – La coopération décentralisée contribue au renforcement de capacités des CT béninoises.

### III. ANALYSE DE LA PONADEC EN RELATION AVEC LES CRITERES D'EVALUATION ET LES QUESTIONS EVALUATIVES

Cette partie abordera l'analyse des critères pris en compte par les questions évaluatives et permettra de dégager des conclusions claires quant à la pertinence, la cohérence et l'efficacité de la PONADEC. Le tableau ci-dessous résume le lien entre les critères d'évaluation et les questions évaluatives proposées dans les TDR.

<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Questions évaluatives</b>
Pertinence	Dans quelle mesure la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) répond aux enjeux de la Décentralisation et de la Déconcentration au Bénin?
Cohérence	Sous sa forme actuelle la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) est-elle cohérente avec les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011) et l'Agenda pour un Bénin émergent?
Efficacité	Dans sa forme actuelle, le dispositif institutionnel proposé permet-il de répondre efficacement aux enjeux de la déconcentration et de la décentralisation?

Aussi, en considérant le recentrage des questions évaluatives annoncées dans l'introduction, au vu du caractère *ex-ante* de la mission d'évaluation et en se plaçant dans une logique de construction des scénarii, l'étude se propose d'approfondir l'analyse en y introduisant les critères essentiels que sont l'efficacité, la durabilité, les effets attendus et les impacts surtout sur l'économie béninoise. Ainsi, il se dégage un second tableau présentant les autres critères usuels d'évaluation pour une analyse plus complète de la PONADEC.

Efficacité	Dans quelle mesure les moyens à mobiliser seront suffisants pour la mise en œuvre de la PONADEC?
Durabilité	Dans quelle mesure la participation à la mise en œuvre de la PONADEC permettra d'atteindre une durabilité des activités?
Impact	Dans quelle mesure, la PONADEC pourrait avoir un impact sur l'économie

### 3.1. Analyse de la pertinence de la PONADEC

Analyser la pertinence de la PONADEC, revient à répondre à la question pourquoi la PONADEC ?

En effet, l'organisation administrative de l'Etat, initiée par la Réforme de l'administration territoriale de 1993 est composée de quatre éléments: le découpage territorial, la déconcentration, la décentralisation et l'exercice de la démocratie à la base. Le découpage a permis au Bénin de passer de six(06) départements à douze(12) départements en droit et non dans les faits. En effet, la décentralisation serait un réel exercice du pouvoir à la base. Mais dans la réalité peu de réformes ont abouti à ce jour. En effet six(06) préfectures fonctionnent normalement de nos jours donc le découpage est resté un vœu pieu même si officiellement on a scindé en deux les anciens départements. C'est pour éviter le même sort à la déconcentration et à la décentralisation que plusieurs programmes ont été initiés et exécutés dans ce sens pour accompagner les processus de décentralisation et de déconcentration. Quelques uns peuvent être évoqués, à savoir : le Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communes (PAPDC), le Programme de Développement Local (PDL), le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE), le Programme National de Développement Conduit par les communautés (PNDC), le Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement (PA3D), le PDDC.

Le bilan réalisé sur les cinq (5) premières années d'expérience du processus de décentralisation, allant de 2002 à 2007 par le Forum national sur la Réforme de l'Administration Territoriale et l'Evaluation de la gestion des communes, a identifié les forces et les faiblesses du processus de décentralisation et de déconcentration et formulé des recommandations pour son amélioration. Le diagnostic fait par ce forum a révélé que le processus de décentralisation de même que celui de déconcentration souffre, entre autres de l'inexistence d'une politique nationale de décentralisation et de déconcentration.

Ainsi, pour apporter une réponse à l'inexistence d'une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, il a été élaboré en juillet 2008 la PONADEC adoptée le 19 Octobre 2009 par le Gouvernement. Cette politique offre un cadre de référence pour le processus de la décentralisation et de la déconcentration, dans l'atteinte des objectifs fixés. Il permet de consolider les quatre points ci-après :

(1) l'état des transferts de compétences,

La législation en vigueur est claire sur les compétences à transférer aux Communes et une commission interministérielle a confirmé la nécessité d'opérer ces transferts sans délais pour toutes les compétences de base. Dans la pratique, le constat est la persistance d'une réticence au niveau des administrations centrales et dans tous les secteurs, les transferts de compétences aux communes sont en deçà des dispositions prévues par les textes.

(2) le niveau de déconcentration,

Le constat lié à la période écoulée montre pour quatre secteurs clés les limites suivantes : **la santé** commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation de quelques dispensaires et maternités isolées avec des transferts financiers très limités. **L'éducation** primaire n'est pas prête à abandonner la construction des écoles, même si le discours évolue. Aucun transfert financier n'est prévu en direction des communes pour l'investissement, un transfert pour l'entretien courant des écoles est prévu mais pas encore effectif.

**Les pistes** sont théoriquement considérées comme transférées, mais comme aucun moyen n'est octroyé aux communes, ce transfert s'apparente plus à un désengagement. Si **l'hydraulique rurale** s'est engagée dans une réelle déconcentration et un travail direct avec les communes, par contre, la maîtrise d'ouvrage communale n'est pas encore reconnue.

(3) la place accordée aux communes dans les approches sectorielles,

De manière générale, l'institution communale n'est pas encore « comprise » comme un élément essentiel de l'organisation de l'État en charge du développement de son territoire. L'approche dite communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, reste dominante sans qu'elle ait évolué pour tenir compte des prérogatives communales. Cette faible prise en compte de la place de la commune joue directement sur la nature des liens qui s'établissent (ou non) entre les services déconcentrés de l'Etat et les autorités communales. Cette approche sert aussi de justification pour limiter les transferts aux communes.

(4) l'état des ressources et des capacités des communes.

Aujourd'hui il existe deux types de communes : les communes ordinaires et les trois communes à statut particulier. L'étude sur le FADeC a ouvert des pistes pour une catégorisation plus fine des communes en trois groupes afin de tenir compte des potentialités différentes en termes de ressources, du niveau d'urbanisation et des conséquences en termes d'équipements et de besoins de financements. Ces propositions seront affinées afin de prendre en compte dans les mécanismes de financement les besoins différenciés des communes en vue d'un développement équilibré du territoire.

A ce jour, le constat a révélé l'absence de liens entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat, le blocage de la déconcentration par la frilosité des administrations centrales, l'insuffisance des transferts de compétences aux collectivités locales, l'inadéquation de l'organisation et des moyens des Préfectures et services déconcentrés de l'Etat et le maintien d'un modèle administratif suranné insuffisamment attentif à la bonne gouvernance.

Somme toute, la PONADEC demeure un outil toujours d'actualité, qui fédère les énergies dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration. D'ailleurs tous les acteurs

interrogés lors des entretiens de terrain restent unanime sur la nécessité d'avoir un tel outil et au-delà sa mise en œuvre est fortement attendue.

### **3.2. Analyse de la cohérence de la PONADEC**

Au-delà des questions évaluatives des TDRs, le critère de la cohérence, fait appel à trois autres questions fondamentales qui trouvent leur réponse dans cette partie du rapport. Ces questions sont relatives à :

- l'analyse de l'absence de contradiction entre objectifs global et spécifique, entre d'une part, les objectifs de la PONADEC et les outils nationaux de planification de développement et, d'autre part, entre l'objectif général, spécifiques et les orientations définies de la PONADEC ;
- l'analyse de l'adéquation entre les moyens et les objectifs, (voir si ces moyens prévus sont plus appropriés pour réaliser l'objectif poursuivi) ;
- Comment et par qui seront assurés le pilotage et la coordination des divers volets de la politique ? Il s'agit de voir si ce pilotage et cette coordination permettront une mise en cohérence satisfaisante des actions; dans quelle mesure les moyens humains et financiers affectés à la mise en œuvre de la politique sont adaptés aux objectifs visés.

#### **3.2.1. Analyse de cohérence de la politique avec les outils nationaux de planification de développement.**

La présente section a pour objectif d'évaluer la cohérence de la PONADEC avec les outils de planification nationale notamment les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et l'Agenda pour un Bénin Emergent qui constituent les cadres de référence des politiques sectorielles et régionales.

Elle s'articule autour des points suivants :

- Rappel des orientations de la PONADEC
- Analyse de la cohérence et recommandations

##### **3.2.1.1 Rappel des orientations de la PONADEC**

Les cinq orientations retenues par la PONADEC traduisent les choix du Gouvernement qui guideront son action en matière de décentralisation et de déconcentration et qui s'imposeront à l'ensemble des acteurs publics.

##### **1ère orientation : Le développement territorial est au cœur des politiques publiques.**

Cette orientation sous-tend l'ensemble de la PONADEC, elle en constitue le fil directeur. A cet effet le gouvernement s'engage à (i) mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires, (ii) territorialiser les politiques sectorielles, (iii) accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers, (iv) faire évoluer le mode de programmation des investissements publics, (v) améliorer la

fonctionnalité des cadres de concertation que sont le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD).

**2ème orientation : La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat.**

Sans une concrétisation du processus de décentralisation sur le plan du transfert de compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de la déconcentration des attributions et des ressources aux services déconcentrés, le développement territorial restera lettre morte. A cet effet, le gouvernement s'engage à (i) accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes, (ii) veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés, (iii) repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration, (iv) veiller à l'application des principes de bonne gouvernance aux différents niveaux de l'administration ainsi que la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée.

**3ème orientation** : Le rôle, les compétences et les prérogatives des Communes sont reconnues et respectées. Les interventions sur le territoire communal doivent obligatoirement respecter leurs prérogatives communales tant en matière de choix des investissements, de maîtrise d'ouvrage et de financement.

Parallèlement, les autorités communales instaurent des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire et d'accompagner leur prise d'initiatives qui concourent au développement local. A cet effet, les communes s'engagent, avec un appui de leur tutelle, à (i) renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal, (ii) améliorer la fonctionnalité des instances communales, (iii) travailler avec les services de l'Etat à la mobilisation des ressources locales et en assurer une bonne gestion. Pour sa part, le gouvernement veillera au respect des prérogatives de la commune sur son territoire.

**4ème orientation : La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation.**

L'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté et qui fondent la SCRP 2006-2011. La lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale ; la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la SCRP du fait des compétences dévolues aux communes. A cet effet, le gouvernement s'engage à (i) s'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté, (ii) mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté, dont le développement économique local, (iii) veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base.

**5ème orientation : Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.**

La nouvelle répartition des fonctions entre les acteurs, notamment les transferts de compétences aux collectivités locales et la déconcentration, appelle à revoir l'allocation des ressources publiques sans laquelle le processus de décentralisation et de déconcentration restera virtuel. A cet effet, le gouvernement s'engage à (i) opérer une réallocation des ressources publiques en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes et des SDE, (ii) travailler avec les communes sur la mobilisation des ressources locales et mettre en adéquation la fiscalité locale avec les gisements de ressources existants, (iii) mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales, (iv) mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement afin d'avoir une couverture optimum du territoire national, une harmonisation des approches, une capitalisation et une diffusion des bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination des dispositifs d'accompagnement.

### **3.2.1.2 Les Orientations Stratégiques du Développement (OSD) du Bénin 2006-2011**

#### **a- Les éléments importants du contenu du document**

- Diagnostics sectoriels : pauvreté et qualité de vie, environnement et cadre de vie, urbanisation, culture et ingénierie nationale, diagnostic institutionnel,
- Diagnostic de la décentralisation-déconcentration : difficile gestion de l'espace problématique d'aménagement du territoire : recherche d'un équilibre de développement qui prenne en compte l'étendue du territoire national, les potentialités humaines, les ressources naturelles et les réalisations infrastructurelles, *ainsi, par la définition d'une politique d'aménagement du territoire et la réforme institutionnelle qui la sous-tend, l'Etat béninois s'est engagé dans un processus de valorisation des régions : la difficulté est l'absence d'identification et de promotion des pôles de développement régionaux, locaux et communautaires (cf. page 28 du document).*
- **Vision et orientations générales du document** : il s'agit du document d'orientation de la mise en œuvre du projet « Bénin émergent » de 5 ans (2006 à 2011). La vision du développement est basée sur la croissance économique accélérée et le développement du capital humain,
- **L'objectif global** des orientations stratégiques de développement est double: créer et dynamiser des pôles de croissance et de développement; réduire de façon significative la pauvreté.

Les six orientations stratégiques des OSD sont :

1. *Reconstruire une administration au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé ;*
2. *Assainir le cadre macroéconomique et maintenir sa stabilité ;*



3. *Promouvoir le renouveau économique par la mise en place d'un environnement économique et institutionnel de norme internationale et la diversification de la production, en particulier dans le monde rural ;*
4. *Développer les infrastructures de qualité, nécessaires à l'amélioration de la compétitivité et à l'accroissement des investissements privés ;*
5. *Renforcer le capital humain pour améliorer la productivité de l'économie nationale ;*
6. *Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national, notamment le développement à la base.*

### **3.2.2. Analyse de la cohérence de la politique avec les Orientations Stratégiques de Développement (OSD)**

Pour impulser et conduire efficacement le développement, le Bénin a élaboré les Orientations Stratégiques de Développement qui prévoit l'amélioration de la compétitivité globale de l'économie, l'éradication de la pauvreté et l'amélioration de la qualité de vie des populations. Pour atteindre ces objectifs, six orientations ont été définies. Au nombre de celles-ci figurent l'orientation stratégique 6 à savoir « Le développement équilibré et durable de l'espace national ».

En effet, l'amélioration de la compétitive global de l'économie et la construction de l'émergence économique au Bénin requièrent le développement équilibré de l'ensemble du territoire national. Ce développement passe par la valorisation des ressources et des potentialités locales, base de la création d'emplois et de richesse, et par la réduction des disparités spatiales en matière d'infrastructures et d'équipements. A cet effet, il est prévu :

1. *le renforcement du processus de décentralisation/déconcentration ;*
2. *la consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique ;*
3. *la poursuite de la réforme foncière ;*
4. *la promotion des espaces frontaliers ;*
5. *le renforcement des capacités des ressources humaines ;*
6. *la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie ;*
7. *la gestion des catastrophes et des risques naturels ;*
8. *la création des pôles de développement et de compétitivité.*

L'analyse des cinq orientations de la PONADEC ci-dessus citées et des actions stratégiques définies pour la réalisation de l'orientation stratégique 6 révèle la cohérence entre les deux outils de planification. En retenant notamment le développement territorial comme orientation principale, la PONADEC s'intègre parfaitement aux OSD.

### 3.2.3. L'agenda vers une économie émergente.

#### 3.2.3.1. Les éléments importants du contenu du document<sup>1</sup>

**Orientations générales du document :** Accélérer la croissance en s'appuyant à la fois sur un pilier central, constitué par le secteur des transports et de la logistique mais aussi sur quatre piliers périphériques : l'agro-alimentaire, le coton, le BTP et le tourisme.

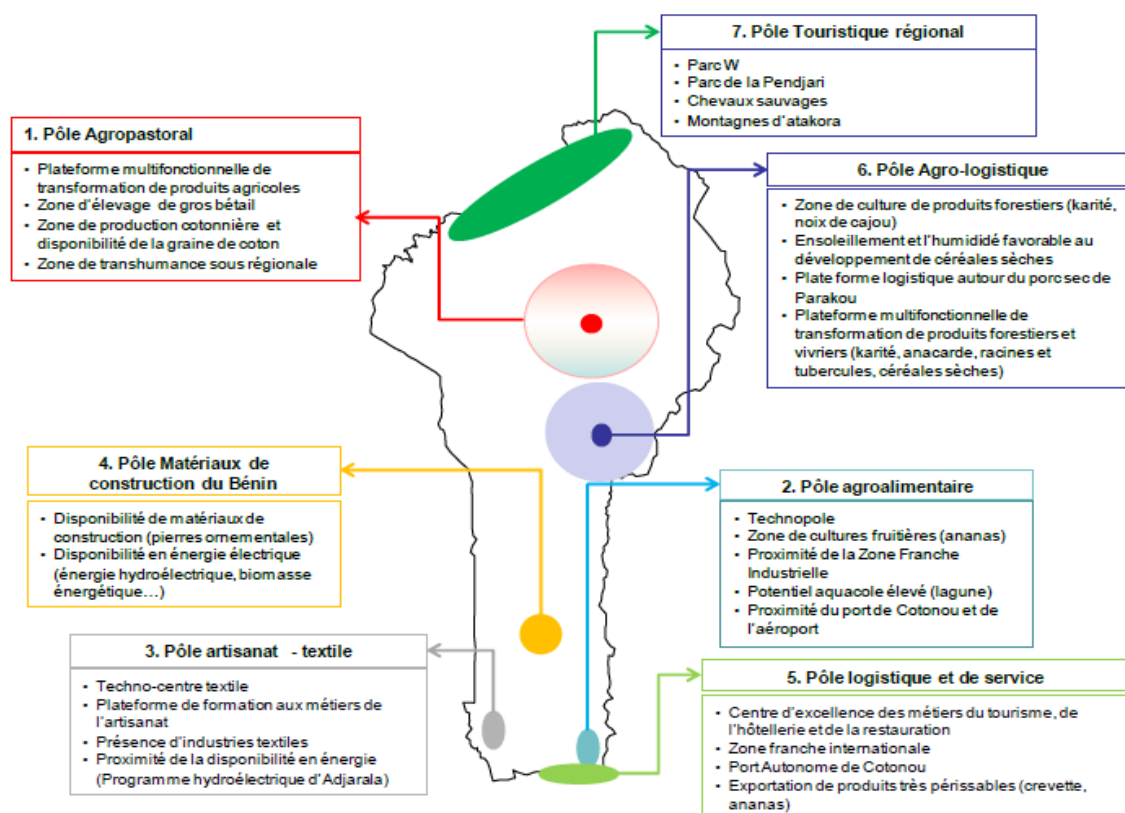
Sur cette base, le document propose :

- une déclinaison en sept pôles territoriaux de croissance :
  - Agropastoral : zone de transhumance et d'élevage,
  - Agroalimentaire : zone de culture fruitière, proximité avec le port de Cotonou
  - Artisanat et tourisme : techno-centre textile d'artisanat, proximité de la disponibilité en énergie,
  - Matériaux de construction du Bénin : disponibilité en matériaux de construction et en énergie,
  - Logistique et service : centre d'excellence des métiers du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration,
  - Agro-logistique : zone de culture des produits forestiers, plate-forme multifonctionnel,
  - Touristique régional : parcs, chevaux sauvages et autres curiosités.

---

<sup>1</sup> Rapport de diagnostic territorial synthétique et profils territoriaux du Bénin, 2010

## CARTE DU POSITIONNEMENT GEOGRAPHIQUE DES POLES ECONOMIQUES A L'HORIZON 2025



L'analyse des interrelations entre les piliers de croissance et leur positionnement sur la carte du Bénin permet de distinguer ces sept grands pôles économiques.

- **Vision et orientations de développement :** Le document est basé sur une vision prospective du Bénin comme *Hub régional de services à forte valeur ajoutée et de Plateforme logistique*.
- **Les objectifs de développement proposés sont :**
  - Coton Textile : valoriser les compétences locales de création et de design sur des marchés de niche à forte valeur ajoutée
  - Agro-alimentaire: principal métier mondial du Bénin, exportant une gamme diversifiée de produits à valeur ajoutée sur les marchés internationaux et régionaux
  - Pilier BTP – Matériaux de construction : Plateforme régionale d'exploitation et de production de matériaux de construction au service d'un BTP durable et au savoir-faire reconnu
  - Pilier Tourisme, Culture et Artisanat : Un haut lieu de tourisme de découverte et d'affaires, faisant de ce quartier latin de l'Afrique, la destination de référence

d'une mosaïque de circuits de culture, d'histoire et de la nature. Professionnalisation des métiers d'artisanat et développement d'une offre de produits,

- Transport, commerce, logistiques : Une plateforme régionale d'échanges de produits et services à valeur ajoutée

### **3.2.3.2. Analyse de la cohérence avec l'Agenda pour un Bénin Emergent**

L'Agenda pour un Bénin émergent a fait le diagnostic exhaustif de la compétitivité du Bénin et a défini la vision économique du Bénin déclinée en des choix stratégiques en vue de la promotion du renouveau économique. Pour atteindre cette vision qui est de faire du Bénin en 2025, un hub régional de services à valeur ajoutée, cinq objectifs stratégiques ont été définis dont le développement de pôles de compétitivité à forte valeur ajoutée. L'atteinte de cet objectif passe par :

- une agriculture diversifiée, productive, avec valorisation (ananas, avocat, fleurs, produits vivriers en Afrique centrale, produits forestiers, etc.) ;
- un pôle régional du commerce du coton et valorisation des tissages locaux ;
- une intégration verticale d'une grappe BTP développant les matériaux de construction, les produits de design ;
- un développement de tourisme lucratif autour du patrimoine historique culturel, associé au balnéaire ainsi que d'un tourisme d'affaires nourri par l'activité portuaire.

L'accent a été mis sur la valorisation des potentialités de chaque région qui ont été identifiées afin d'accélérer le développement économique local.

En mettant l'accent sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire qui vise à (i) asseoir le processus de décentralisation sur des espaces économiquement viables et pertinents, capables d'impulser le développement régional et local et (ii) promouvoir la mise en place des équipements et infrastructures cohérents, répartis, de façon harmonieuse, sur l'ensemble du territoire, afin de soutenir la production nationale, régionale et locale, et d'améliorer l'accès des populations aux services de base, la PONADEC reste cohérente avec l'Agenda pour un Bénin émergent.

Au total, les objectifs et les orientations du PONADEC restent cohérents avec l'Agenda pour un Bénin Emergent.

### **3.1.3.3 Analyse de la cohérence interne de la PONADEC**

Cette partie permettra de voir le lien qui se dégage de façon claire entre d'une part l'objectif global de la politique et ses objectifs spécifiques, ainsi que ces différentes déclinaisons.

Tableau n°1 : Cohérence interne de la PONADEC

Objectif global	Objectifs spécifiques	Cohérence
Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base.	1. Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;	Oui
	2. Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;	Oui
	3. Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentiels économiques des communes.	Oui

Le croisement des objectifs spécifiques avec l'objectif global, permet de dégager des conclusions ci-après :

Les différents objectifs spécifiques sont tous cohérents avec l'objectif global, en ce sens qu'ils permettent d'atteindre l'objectif global. En effet, si le premier objectif spécifique met l'accent sur l'aménagement du territoire pour atteindre le développement territorial, le second objectif spécifique fait de la gouvernance territoriale une priorité pour la gouvernance locale, largement prise en compte par l'objectif global. Enfin, le dernier objectif spécifique fait de l'accès aux services de base et la valorisation des potentiels économiques une condition nécessaire pour la réduction de la pauvreté, toutes choses qui conduisent à la valorisation des potentialités territoriales et la valorisation des dynamiques locales.

En conclusion, les objectifs spécifiques sont cohérents avec l'objectif global. Cependant, l'objectif global en lui-même tel que formulé ne se rapporte qu'aux conditions institutionnelles et organisationnelles de développement. Le seul verbe qui décrit l'objectif visé est le verbe « créer ». Ainsi, si nous voulons tenir compte des règles d'élaboration des documents de politique il serait opportun de revoir l'objectif global.

De même, les orientations n'ont pas été bien formulées ; une orientation est une directive et ne devrait pas être formulée comme un résultat. Par exemple l'orientation 1 de la PONADEC est libellée ainsi : « le développement territorial est au cœur des politiques et se traduit par une meilleure gouvernance concertée ».

Au regard de ces insuffisances, qui n'entament en rien en la qualité du document, il est recommandé de faire une relecture de la PONADEC en la rendant plus cohérente.

Le tableau ci-dessous résume les analyses faites plus haut.

Tableau n°2 : Grille d'évaluation de la cohérence et de la pertinence

Orientations/priorité PONADEC	Orientation et axes stratégiques/priorité OSD	Cohérence	Pertinence
ORIENTATIONS			
Le développement territorial est au cœur des politiques publiques	Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national, notamment le développement à la base.	X	
La décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat		X	
Le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnus et respectés		X	
La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation		X	
Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté		X	
PRIORITES			
Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires	<ul style="list-style-type: none"><li>- la promotion de la planification spatiale</li><li>- le vote par l'Assemblée Nationale de la loi sur le Code Foncier Rural</li><li>- l'élaboration et la vulgarisation des textes réglementant et sécurisant le foncier en milieu urbain</li><li>- la création et l'opérationnalisation des centres déconcentrés de conservation foncière ;</li><li>- le vote par l'Assemblée Nationale de la loi sur le Code Foncier Rural ;</li><li>- la poursuite des opérations de mise en place du Registre Foncier Urbain</li></ul>		X
Accorder une attention particulière aux espaces frontaliers et transfrontaliers			X
Territorialiser les politiques sectorielles	<ul style="list-style-type: none"><li>- la transformation des villes en pôles régionaux sur la base des fonctions comme l'enseignement, l'industrie,</li></ul>		X

	l'artisanat, le tourisme et le commerce ; - la promotion des villes ayant des potentialités de carrefour commercial, de bassin de production ou de patrimoine historique ou touristique		
Faire évoluer le mode de programmation des investissements publics	Non identifié		
Améliorer la fonctionnalité des cadres de concertation que sont le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et la Conférence Administrative Départementale (CAD)	Non identifié		
Accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes,	- l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communal - l'orientation et l'adaptation des ressources et actions disponibles aux besoins du développement local		x
Veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés	Non identifié		
Repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration	Non identifié		
Veiller à l'application des principes de bonne gouvernance aux différents niveaux de l'administration ainsi que la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée	Non identifié		
Renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal,	La promotion de l'implication réelle des populations dans le processus des choix et décisions, l'élaboration des plans et stratégies de développement à la base		x
S'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la			x

pauvreté			
Améliorer la fonctionnalité des instances communales	Non identifié		
Travailler avec les services de l'Etat à la mobilisation des ressources locales et en assurer une bonne gestion. Pour sa part, le gouvernement veillera au respect des prérogatives de la commune sur son territoire	Non identifié		
Mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté, dont le développement économique local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la participation au développement économique du pays</li> <li>- la promotion de la participation des communautés au maintien de l'ordre social, de la sécurité des biens et des personnes dans les villages et quartiers de villes</li> <li>- le développement au niveau des communautés des systèmes formels de crédit/épargne ainsi que des activités génératrices de revenus afin qu'elles assurent leur autonomie dans la mise en œuvre des initiatives de lutte contre la pauvreté.</li> </ul>		x
Mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales			
Veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base opérer une réallocation des ressources publiques en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes et des SDE	Non identifié		
Travailler avec les communes sur la mobilisation des ressources locales et mettre en adéquation la fiscalité locale avec les gisements de ressources existants	Non identifié		
Mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales	Non identifié		
Mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement afin d'avoir une couverture	Non identifié		



optimum du territoire national, une harmonisation des approches, une capitalisation et une diffusion des bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination des dispositifs d'accompagnement			
---	--	--	--

**NB :** La cohérence est déterminée par rapport aux orientations et la pertinence par rapport aux priorités au niveau des deux documents.

### **3.3. Analyse du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique.**

La présente section a pour objectif d'analyser le dispositif institutionnel de mise en œuvre de la PONADEC et de voir si ce dispositif permet d'atteindre les objectifs visés par la politique.

Elle s'articule autour des points suivants :

- Rappel du dispositif prévu par la PONADEC
- Analyse du dispositif

#### **3.3.1. Rappel du dispositif de la PONADEC**

La PONADEC est une politique transversale. Elle n'est donc pas limitée à un seul secteur. C'est une politique qui s'applique à l'ensemble des acteurs publics. Son organisation répond aux principes suivants:

- un pilotage interministériel, impliquant la représentation des communes ;
- un suivi en Conseil des Ministres de la mise en œuvre effective de la PONADEC ;
- l'utilisation des structures existantes déjà prévues dans les textes ;
- une interconnexion forte de la PONADEC avec les autres réformes en cours ;
- la mise en place d'un système de suivi-évaluation et d'indicateurs avec un suivi au niveau départemental et un suivi au niveau national.

Quelle est donc la forme institutionnelle de mise en œuvre de la PONADEC ?

Elle est composée d'un comité de pilotage et d'un secrétariat. Cet organigramme simplifié est guidé par le souci d'utiliser les organes déjà en place pour ne pas alourdir le dispositif de mise en œuvre de la politique.

En effet, la PONADEC est multisectorielle. Elle concerne plusieurs ministères et plusieurs paliers de l'action publique. Les risques de blocage sont nombreux et le moindre retard ou refus de coopérer par un ministère ou un palier peut avoir des répercussions graves sur l'ensemble du processus. C'est ce qui justifie la proposition de mettre en place un Comité de pilotage interministériel auquel participera l'ANCB (représentant les communes) afin de traduire en gestes concrets la volonté politique du gouvernement de faire avancer une réforme qui concerne l'ensemble des acteurs publics du pays. Ce comité a pour rôle:

- d'insuffler une direction politique au processus,
- de s'assurer que les arbitrages et les décisions nécessaires soient pris en Conseil des Ministres et que les questions critiques soient tranchées tout au long du processus.

Ce Comité de Pilotage, présidé par le MRAI, est composé du MDGLAAT (responsable de la mise en œuvre), du MEF, du MPDEAP, du MTFP et de l'ANCB. Le MDGLAAT assure le Secrétariat technique du comité de pilotage et assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'action prioritaire de la PONADEC. Le Comité de pilotage pourrait associer régulièrement des sous-comités décentralisation et déconcentration à ses travaux. (Une réflexion sera ouverte sur la composition du sous-comité décentralisation/déconcentration du CCRA qui

pourrait devenir, pour simplifier le dispositif, le comité de pilotage sous réserve de la participation de l'ANCB).

Le comité de pilotage se réunit trimestriellement. Entre deux sessions du comité de pilotage, le MDGLAAT est chargé d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la PONADEC.

En plus du comité de pilotage, le MDGLAAT dispose d'un Secrétariat permanent pour assurer le suivi quotidien de la mise en œuvre de la PONADEC. Deux cadres de haut niveau seront recrutés sous forme contractuelle à cet effet après une sélection par une commission indépendante. Une assistance technique pourrait être positionnée dans ce secrétariat permanent. Le rôle du secrétariat est essentiellement :

- de suivre au quotidien l'exécution de la PONADEC tant au niveau des outils à produire que de leur mise en application,
- de proposer des stratégies à valider par le comité de pilotage pour la mise en œuvre de la politique. Son avis technique est indispensable pour la prise des décisions. Il préparera chaque trimestre l'état de mise en œuvre **du plan d'actions de la PONADEC** qui sera présenté au comité de pilotage.

Pour le fonctionnement de ce secrétariat, il est prévu que chaque ministère concerné par les différentes réformes désigne un de ses Directeurs comme l'interface en son sein pour l'application de la 2D (Décentralisation Déconcentration). Au niveau des préfectures, le SG (Secrétaire Général) assurera cette interface.

Le MDGLAAT travaillera en étroite collaboration avec le MRAI du fait de la mission de ce ministère en charge de la coordination des réformes administratives et institutionnelles. Si le MDGLAAT assure une coordination générale de la mise en œuvre du plan d'actions, les responsabilités pour cette mise en œuvre sont partagées entre les acteurs en fonctions des, activités à mener. Ainsi le MRAI sera plus spécifiquement chargé de suivre le volet 2 sur la déconcentration.

### **3.3.2. Analyse du dispositif de mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration**

Le dispositif assez léger, semble être adapté à la politique et répond à une politique de rationalisation et de mutualisation des ressources, mais fait appel à une question clé et deux modalités.

Questions clés	Modalité 1	Modalité 2
Evolution institutionnelle du dispositif de la PONADEC.	Maintien du dispositif institutionnel sous sa forme actuelle	Transformation en un dispositif de coordination des actions de décentralisation et déconcentration.

### **Modalité 1 : Maintien du dispositif institutionnel sous sa forme actuelle**

Le maintien du dispositif de la PONADEC sous sa forme actuelle, ne permet pas d'avoir l'ancrage recherché pour s'imposer à tous les acteurs du secteur qui doivent fournir régulièrement des informations au secrétariat permanent afin que des décisions soient prises.

Cette situation, combinée aux lourdeurs administratives et le manque de ressources pourraient être un facteur de blocage pour la mise en œuvre de la PONADEC.

### **Modalité 2 : Transformation du dispositif en un dispositif de coordination des actions de décentralisation et déconcentration.**

La PONADEC est une politique transversale ; c'est une politique transversale et intersectorielle qui concerne l'ensemble des secteurs, elle touche à plusieurs pans de l'administration: Etat, collectivités locales et autres structures d'appui-conseil. Elle met ainsi en relation beaucoup d'acteurs étatiques et privés, des communautés à la base et des élus et des partenaires au développement.

L'effectivité de cette modalité repose sur la mise en œuvre de la PONADEC, elle permettra de prendre en compte la transversalité de la politique et de participer ainsi à sa réussite. Si non la politique pourrait connaître une marginalisation.

Appréciation : Cette partie de l'analyse est essentielle pour situer les enjeux à moyen-long terme, c'est-à-dire à l'échelle de temps de la programmation de la politique, d'une politique de décentralisation et de déconcentration qui s'articule avec les évolutions du contexte.

Au vu de ces considérations, il serait judicieux que l'approche institutionnelle qui se veut être à la fois simple et efficace évolue afin d'avoir une forme plus aboutie avec un ancrage assez fort de sorte à s'imposer aux différents acteurs du système de la déconcentration et de la décentralisation. En clair la préséance du secrétariat est à souhaiter.

### **3.4. Analyse de l'efficience de la PONADEC**

Analyser l'efficience de la PONADEC revient à corréler les moyens de mise en œuvre avec les actions prévues pour sa mise en œuvre en vue de l'atteinte des objectifs assignés. Si le coût prévisionnel pour la phase préparatoire (2009/2013) de la PONADEC est chiffré à 16.452.738.000 F CFA et essentiellement tourné vers le financement des PTF, Les coûts prévisionnels de la PONADEC pour sa seconde phase quinquennale (2014/2018) ne font pas l'objet d'estimations. La raison est liée à la période trop lointaine pour qu'il soit techniquement possible d'établir des prévisions crédibles et cela d'autant que la première phase quinquennale devrait considérablement modifier l'environnement si bien que la nature des besoins devrait profondément évoluer durant cette période.

Ainsi, l'analyse de l'efficience des moyens de mise en œuvre suppose dans le cas actuel, une analyse des modalités comme l'indique le tableau ci-après :

N °	Questions – clés	Modalité 1	Modalité 2
1	Le financement prévisionnel de la PONADEC est-il en adéquation avec les besoins exprimés dans le PAP ?	Financement de la PONADEC assuré par des dotations budgétaires de l'Etat et des partenaires.	Pas de dotations budgétaires sous forme de subvention, mais des contrats-projets (maître d'œuvre ou maître d'ouvrage délégué) pour réaliser des activités d'appui-conseil.

Analyse de l'efficience des résultats de la PONADEC selon la modalité1 :

Cette modalité suppose que le financement de la PONADEC est assuré par des dotations budgétaires de l'Etat et des partenaires.

L'estimation du coût global prévisionnel de la PONADEC pour la période 2008/2013 (phase préparatoire 2008 et première phase quinquennale) que l'on trouvera plus loin vise uniquement à définir une enveloppe globale à partir de laquelle il sera possible de déterminer les besoins de financement à moyen terme. Bien entendu, les estimations de coûts, qui reposent sur des hypothèses de prix unitaires et de quantités, devront être affinées au fur et à mesure de l'avancement de la PONADEC et de l'exécution du PAP soit par des études de faisabilité soit au moyen d'échanges avec les acteurs chargés de l'exécution et/ou du financement des activités.

Les estimations qui sont reprises plus loin reposent sur les bases ci-après décrites :

- Les prévisions ont été établies hors inflation mais une provision de 10% pour imprévus a été appliquée chaque année à l'ensemble des coûts. Cette provision devrait a priori pouvoir couvrir le montant des surcoûts liés à la hausse annuelle des prix ;
- Cette même provision pour imprévus permet également de couvrir, pour telle ou telle activité, les dépenses diverses spécifiques qui pourront se révéler nécessaires mais qui ne peuvent être identifiées et prises en compte à partir de coûts standards prévisionnels ;
- Des hypothèses de coûts unitaires pour les différents types de dépenses ont été arrêtées mais ces hypothèses restent à valider et, au besoin, à adapter pour certaines activités spécifiques ;
- Les quantités appliquées aux coûts unitaires correspondent soit aux quantités standard généralement retenues pour des dépenses équivalentes, soit à des estimations qui seront susceptibles de varier en plus ou en moins lors du lancement des opérations ;
- Les dépenses de personnel de l'Etat ne sont pas comptées car l'on part du principe que la mise en œuvre de la PONADEC se fera à dépenses de personnel inchangées (la création de postes dans les Préfectures et les SDE devant se faire au moyen de transferts de personnels depuis les services centraux) ;

- Les opérations lourdes de construction ou d'extension de bâtiments font l'objet de provisions et les dépenses correspondantes ne pourront être définitivement arrêtées qu'après réalisation des avant-projets et études de faisabilité ;
- Les dépenses de personnel des CT à prévoir au titre du renforcement de leurs ressources humaines ne peuvent actuellement pas être chiffrées faute de l'information de départ nécessaire (besoins en ressources humaines des CT par type d'emplois, grilles salariales, rythme et nature des créations de postes et ressources assurées correspondantes);
- Le montant des transferts de crédits du budget de l'Etat vers le FADeC ou les CT n'est également pas chiffré car les chiffres effectifs dépendront de décisions gouvernementales qui restent à prendre. On notera néanmoins que, sauf en ce qui concerne d'éventuelles subventions d'équilibre à verser aux CT par l'Etat, le transfert aux CT des crédits actuellement inscrits au budget de l'Etat pour la réalisation d'investissements relevant des compétences des CT sera sans conséquence sur l'équilibre du budget de l'Etat (le montant de la dépense reste inchangé et seule la structure chargée de la dépense change) ;
- Enfin, pour garantir aux CT des ressources suffisantes pour couvrir à la fois les charges transférées et la relance des investissements de proximité, on ne peut exclure la nécessité d'introduire des modifications dans le montant des ressources transférées par l'Etat aux CT et/ou dans la structure de la fiscalité nationale ou locale actuelle. Le montant de ces dépenses et ressources nouvelles ne pourra être chiffré que lorsque le Gouvernement aura décidé de la nature et de la portée des mesures éventuelles à envisager dans ces domaines.

En conséquence de ce qui précède, on voit qu'il est techniquement impossible de déterminer actuellement le montant des besoins de financements de la PONADEC (différence entre le montant des dépenses totales prévisionnelles et le montant total des diverses ressources mobilisables) et parce que l'information disponible ne permet pas encore de savoir avec certitude lesquelles des mesures et actions prévues sont déjà financées ou finançables par les importantes ressources mobilisées par les partenaires du Bénin en faveur de la décentralisation et de la déconcentration. L'une des premières priorités du Comité de pilotage sera donc de lever aussi rapidement que possible ces incertitudes au moyen des mesures décrites plus loin.

En conclusion, en croisant les actions des volets préparatoires et les moyens financiers, matériels et humains prévus pour sa mise en œuvre, on peut juger de l'efficacité de la PONADEC du moins dans sa phase préparatoire. En effet, avec les prévisions établies hors inflation et une provision de 10% pour imprévus à appliquer chaque année à l'ensemble des coûts, vu le dispositif humain d'accompagnement prévu et eu égard à la prévision en matériels, si tout fonctionne comme annoncé alors il ne peut y avoir de raison de juger de la non efficacité de cet outil.

Une limite existe alors dans le jugement de l'efficacité globale de la PONADEC. Il est lié au fait de la non budgétisation de l'ensemble du processus.

Dans le second schéma, où il n'y a pas de dotations budgétaires sous forme de subvention, mais des contrats-projets (maître d'œuvre ou maître d'ouvrage délégué) pour réaliser des activités d'appui-conseil, on peut juger efficient la PONADEC si les contrats projets arrivent à arrimer les moyens financiers, matériels et humains de mise en œuvre des objectifs de départ.

En effet les contrat-projets s'ils sont effectifs favoriseront :

- une estimation des besoins en termes d'investissement et de fonctionnement en lien avec les compétences transférées aux communes et les objectifs du millénaire pour le développement(OMD).
- une couverture rationnelle des besoins de fonctionnement et une diminution des transferts.
- une meilleure définition des besoins de financement et de canalisation des fonds existants pour l'investissement,

Une dotation d'équilibre en lien avec les services à apporter par les communes (compétences à exercer, population, situation du territoire) en tenant compte du potentiel de mobilisation des ressources propres.

### **3.5. Analyse de la durabilité de la PONADEC**

Des pans entiers de la lutte contre la pauvreté relèvent des collectivités territoriales du fait des prérogatives que la loi leur reconnaît, tant en matière de fourniture de services de base, qu'en matière d'impulsion du développement local. Les collectivités territoriales ne peuvent assumer ce rôle que si les transferts de compétences et de moyens sont effectifs. Ainsi, deux modalités.

Questions clés	Modalité 1	Modalité 2
Effectivité dans la mise en œuvre de la PONADEC	La mise en œuvre de la PONADEC est effective avec enjeux internalisés par les différents acteurs	Piétinement dans la mise en œuvre de la PONADEC dont l'esprit n'est pas internalisé par tous les acteurs.

#### **Modalité 1 : La mise en œuvre de la PONADEC est effective avec enjeux internalisés par les différents acteurs**

- a. Les mesures préalables du volet préparatoire sont effectives avec la prise des décisions stratégiques dont l'adoption de la PONADEC par Décret pour renforcer son opposabilité, la mise en place du dispositif institutionnel et opérationnel, le suivi et l'évaluation de l'exécution de la politique, la diffusion et la vulgarisation de la politique, assurer le fonctionnement de la CONAFIL, rendre le FADEC opérationnel au plus tard le 1er janvier 2009, choisir 4 ministères pilotes (en plus du MEF) pour la mise en œuvre de la déconcentration et le renforcement.

- b. La concrétisation d'une politique territoriale au niveau des départements, qui prend en compte la dynamisation des CDCC autour d'une vision partagée du développement territorial du Département, le renforcement du rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures, les PDDI et les budgets -programmes départementaux sont mis en place, l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est normalisé, Les contrats Etats/communes sont développés,
- c. L'effectivité de la déconcentration avec pour corollaire que chaque ministère dispose et met en œuvre un programme de déconcentration et de décentralisation, l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental est rationalisée, les modes opératoires d'intervention des SDE sont redéfinis notamment pour la fourniture de services aux populations,
- d. Les mesures pour un renforcement du processus de décentralisation, qui oblige les pouvoirs publics à mettre à la disposition des CT des ressources financière suffisantes pour exercer leurs compétences et aussi des ressources humaines suffisantes. Cette idée prend en compte le soutien aux dynamiques intercommunales qui devra favoriser le développement des territoires et la fourniture de services aux populations et aussi la gouvernance locale qui devra se traduire par l'implication des différents groupes d'acteurs, les associations d'élus et de communes.

Devenue une politique incontournable dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration, la politique devient une politique qui fédère non seulement les différents acteurs mais aussi et surtout les activités/actions qui doivent être entreprises dans le secteur. L'effectivité du transfert des ressources et des compétences dans son esprit et dans sa lettre révélera au grand jour la capacité des CT à jouer leur partition pour la réduction de la pauvreté. Elles le feront d'autant plus aisément qu'elle est acceptée par tous les acteurs au niveau desquels elle est parvenue à développer une synergie à travers un réseau de concertation et de collaboration, non seulement au niveau local mais au niveau de son pilotage. Ceci permettra d'avoir une durabilité des résultats de la mise en œuvre de la PONADEC.

Il s'agit donc d'un scénario assez optimiste mais sous-tendu par un souci de durabilité.

**Modalité 2 : Piétinement dans la mise en œuvre de la PONADEC dont l'esprit n'est pas internalisé par tous les acteurs.**

Cette hypothèse se base sur la non-participation des différents acteurs à la mise en œuvre de la politique, ceci par la modification et le non fonctionnement du dispositif institutionnel, la non prise des arrêtés, le non fonctionnement du Comité Interministériel de Pilotage (CIP). Elle pourrait ainsi devenir une politique gênante, bousculant les habitudes et les intérêts égoïstes des uns et des autres dans des secteurs aussi importants que sont ceux de la décentralisation et de la déconcentration. Dans cette perspective, la politique deviendrait une politique parallèle aux habitudes des deux secteurs. Ainsi, les résultats et les effets attendus de la mise en œuvre



ne pourront pas s'obtenir ou du moins partiellement et donc les résultats seront peu ou pas du tout durables.

Ainsi, si le bilan en termes de transfert de compétences aux communes continue d'être très limité ; avec d'un côté, des textes de lois en bonne et due forme, alors que des compétences qui devraient être immédiatement transférées tardent à se concrétiser. Si les orientations continuent de s'affiner d'un autre côté et l'on continue d'avoir des blocages pour « franchir le pas », pour que le transfert de compétences se traduise par une réelle maîtrise d'ouvrage sur les investissements publics relevant des compétences communales alors les résultats ne pourront pas être durables après la mise en œuvre de la politique.

De même, si les différents secteurs continuent de voir dans la commune un nouvel acteur au même titre que les autres acteurs de la société civile, et donc qu'elle n'est pas « comprise » comme élément essentiel de l'organisation de l'État qui doit prendre la main sur le développement de son territoire et que l'approche communautaire, fortement ancrée dans les démarches des projets et des programmes, reste dominante, l'on ne saurait parler de durabilité des résultats au terme de l'exécution de la PONADEC.

Il s'agit donc d'un scénario assez pessimiste sous-tendu par un souci de non durabilité.

En conclusion, pour une durabilité des résultats qui seront issus de la mise en œuvre de la politique, il serait judicieux que l'Etat prenne assez vite des actes qui instituent la PONADEC comme seule politique qui doit fédérer les actions et activités dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration, ceci pour une durabilité des acquis après les dix (10) ans d'exécution des différentes phases de la politique.

### **3.6. Analyse de l'Impact sur l'économie**

Dans sa quatrième orientation la PONADEC préconise que la lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation et que l'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté et qui fondent la SCRP 2006-2011. La lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale, la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la SCRP du fait des compétences dévolues aux communes. Cette orientation permet de conclure que la politique à travers ses activités et ses actions devrait avoir un impact significatif sur l'économie locale et par ricochet sur l'économie béninoise entière. Cette hypothèse pourrait se vérifier si les différents actes proposés par le document de politique étaient bien mis en œuvre.

Auquel cas les dynamiques sociales et économiques locales de l'ensemble des territoires ne pourront pas concourir à l'atteinte des objectifs du Bénin Emergent et les potentialités économiques locales ne seront pas valorisées, ce qui conduira à un accès limité des populations à des services de qualité et les poches de pauvreté vont s'accroître ; enfin les conditions pour que le Bénin devienne un pays émergent ne seront toujours pas réunies.

## IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de cette évaluation *ex-ante*, il se dégage des conclusions et recommandations.

### CONCLUSION

La PONADEC adoptée par le gouvernement est soutenue par une bonne partie des acteurs du secteur de la décentralisation et de la déconcentration. Elle deviendra la boussole du secteur pour permettre un réel aboutissement des différents processus ; elle s'est progressivement s'enraciner dans le paysage de la déconcentration et de la déconcentration. Cet engouement dans sa réalisation, a commencé par s'estomper faute de sa mise en œuvre.

En effet, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration a été élaborée en 2008 et a été adoptée par le Gouvernement en Conseil des Ministres en 2009. Elle est fondée sur l'espoir que la phase préparatoire connaîtrait un réel succès par la prise rapide des différents actes qui consacre la politique comme l'outil qui fédère les différents acteurs, ce qui lui permettrait d'entrer de plein pied dans l'accomplissement de sa mission au profit des bénéficiaires, à savoir les collectivités locales, les services déconcentrés, les associations d'élus.

Par rapport à la nature de ses activités, la PONADEC est multisectorielle. Cette étendue se remarque aisément à travers son objectif global et ses objectifs spécifiques et doit s'accompagner d'un dispositif à la hauteur des ambitions que la politique veut atteindre.

Au total, la politique de décentralisation et de déconcentration doit savoir répondre:

- aux nombreux et complexes besoins des collectivités locales en termes de ressources humaines et financières,
- à la culture de la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales,

Les choix les plus cruciaux à faire sont relatifs au dispositif et au financement de la mise en œuvre de la politique pour une effectivité de la décentralisation et de la déconcentration. C'est l'objet de la présente évaluation, instrument de prise de décisions. Les choix proposés à travers les modalités supposent un certain nombre de conditions, notamment :

- le transfert des ressources et des compétences vers les collectivités,
- l'opérationnalisation des 2D,
- l'acceptation par tous les acteurs du principe qu'une bonne partie des outils de réduction de la pauvreté se trouve au niveau local,
- L'appui politique et matériel de l'Etat et de la communauté des bailleurs de fonds à la mise en œuvre diligente de la politique,

Sous réserve de l'accomplissement de ces conditions, la politique, après cette phase d'évaluation, va rentrer dans les mois à venir dans une phase plus opérationnelle lorsqu'elle aura devant elle des acteurs, principalement le gouvernement, capables de la porter.

### MATRICE DE RECOMMANDATION EN FONCTION DES CRITERES D'EVALUATION

CRITERE D'EVALUATION	RECOMMANDATIONS	ECHEANCE	CIBLE
EFFICACITE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Comité Interministériel de Pilotage (CIP) et le Secrétariat Permanent (SP) sont les deux instances qui dirigeront la politique. Ainsi le gouvernement doit impérativement procéder à l'installation de ces deux organes pour une opérationnalisation de la PONADEC.</li> <li>- L'esprit de la politique est de proposer un dispositif qui coordonne toutes les activités et actions dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration. Il est impérieux que cet esprit soit sauvegardé pour rendre les actions et les résultats de la mise en œuvre plus efficace.</li> <li>- Au vu de ces considérations, il serait judicieux que l'approche institutionnelle qui se veut être à la fois simple et efficace évolue afin d'avoir une forme plus aboutie avec un ancrage assez fort de sorte à s'imposer aux différents acteurs du système de la déconcentration et de la décentralisation. En clair la préséance du secrétariat est à souhaiter,</li> <li>- Régler la question du découpage territorial et de l'installation des toutes les préfectures pour garantir un meilleur processus de déconcentration et une meilleure mise en œuvre de la PONADEC,</li> </ul>	Février 2013	MDGLAAT,  PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
EFFICIENCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le programme de mise en œuvre des microprojets à impact local devrait être intégré au FADeC à l'instar du Programme d'Appui à la mise en œuvre des microprojets afin d'éviter l'émiettement des ressources et garantir la maîtrise d'ouvrage aux communes. Cela répond au respect de l'engagement pris par le gouvernement de veiller à ce que le FADeC soit l'outil national unique de financement des communes;</li> <li>- L'effectivité pour la fin du premier trimestre 2013 du transfert des marchés et</li> </ul>	Fin premier trimestre 2013	MEF, MDGLAAT, CIP, PTF

	<p>abattoirs pour accroître les ressources des Collectivités Territoriales (CT) ;</p> <p>- Rendre effective la déconcentration budgétaire</p>		
DURABILITE	<p>Devenue une politique incontournable dans le secteur de la décentralisation et de la déconcentration, la politique devient une politique qui fédère non seulement les différents acteurs mais aussi et surtout les activités/actions qui doivent être entreprises dans le secteur. L'effectivité du transfert des ressources et des compétences dans son esprit et dans sa lettre révélera au grand jour la capacité des CT à jouer leur partition pour la réduction de la pauvreté. Elles le feront d'autant plus aisément qu'elle est acceptée par tous les acteurs au niveau desquels elle est parvenue à développer une synergie à travers un réseau de concertation et de collaboration, non seulement au niveau local mais au niveau de son pilotage. Ceci permettra d'avoir une durabilité des résultats de la mise en œuvre de la PONADEC.</p>	<p>Dès l'installation des différents organes de la PONADEC</p>	<p>SP, CIP, PTF</p>
IMPACT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il est impérieux de soutenir les dynamiques sociales et économiques locales de l'ensemble des territoires pour concourir à l'atteinte des objectifs du Bénin Emergent et à la valorisation des potentialités économiques locales.</li> <li>- Il est indispensable qu'à travers la politique soit créé un accès limité des populations à des services de qualité pour la réduction de la pauvreté,</li> </ul>	<p>Dès le démarrage des activités de la PONADEC</p>	<p>SP, CIP, PTF</p>

# ANNEXES

## **ANNEXE N°01 : TERMES DE REFERENCE**

### **I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

Dans le but de permettre un développement intégré et durable de toutes les communautés de l'espace national béninois, la conférence des Forces vives de février 1990 a recommandé la mise en œuvre d'une vraie décentralisation par la création d'autorités locales dotées d'autonomie et de personnalité juridique. Les articles 150-153 de la constitution du 11 décembre 1990 reconnaissent le droit à la libre administration des collectivités territoriales dotées d'une autonomie financière et dirigées par des organes élus dans les conditions prévues par la loi.

Pour rendre effective la décentralisation dans notre pays, le Bénin s'est doté d'un corpus législatif de cinq lois distinctes, assorties de leurs décrets d'application:

- Loi no 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin ;
- Loi no 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Loi no 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statuts particuliers;
- loi n° 98-006 du 15 janvier 1999 portant régime électoral communal et municipal en République Bénin;
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin

Ces instruments juridiques ont été complétés par la loi n°2009-17 du 13 Août 2009 portant modalité de l'intercommunalité en République du Bénin.

Plusieurs interventions ont été enregistrées pour accompagner le processus de décentralisation. Il s'agit notamment du Programme d'Appui à la mise en œuvre des plans de Développement des Communes( PAPDC), du Programme de Développement des Localités (PDL), du programme d'Appui aux Collectivités Territoriales(PACTE), du Programme National de Développement des Communes (PNDC) et du Programme d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement (PA3D).

Le bilan des cinq (5) années d'expériences réalisées à travers le Forum national pour la Réforme de l'Administration Territoriale et l'évaluation de la gestion des Communes a identifié les forces et faiblesses du processus et formulé des recommandations en vue notamment de son amélioration. Il ressort du diagnostic fait au cours de ce Forum que le processus de décentralisation souffre de l'inexistence de politique nationale de décentralisation et de déconcentration, des interprétations divergente des textes de décentralisation, de l'inexistence d'une charte de la gouvernance locale, de la mauvaise gouvernance locale caractérisée de la gestion par une politisation excessive communale et des pesanteurs sociologique dans la prise de décision, du non transfert des compétences et du financement du développement local, de l'absence d'un cadre d'échange entre les services des impôts, du Trésor et les Communes, et de l'inexistence d'un statut des agents territoriaux.

C'est pour combler ce vide que la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été élaborée et adoptée le 19 octobre 2009 afin de préciser clairement la vision du Gouvernement. La PONADEC se traduit par cinq orientations stratégiques pour atteindre les objectifs fixés ainsi que par des engagements des principaux acteurs du processus de Décentralisation et de déconcentrations liées à chacune de ces orientations:

1<sup>ère</sup> orientation : le développement territorial est au cœur des politiques publiques.

2<sup>ème</sup> orientation : la décentralisation et la déconcentration sont les moteurs de la modernisation de l'Etat.

3<sup>ème</sup> orientation : le rôle, les compétences et les prérogatives des Communes sont reconnus et respectés.

4<sup>ème</sup> orientation : La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de Décentralisation.

5<sup>ème</sup> orientation : Les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des Ressources publiques et un accompagnement adapté.

La mise en œuvre de la PONADEC est prévue pour une période de 10 ans (2009-2018) suivant trois Phases successives de trois ans. Un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) définit les activités et les moyens à mobiliser pour opérationnaliser la PONADEC. Les coûts prévisionnels de la mise en œuvre du Plan d'Actions Prioritaires sur la période 2009-2012 s'élèvent à environ 17 milliards de francs CFA.

La présente évaluation de la PONADEC s'inscrit dans le cadre de l'exécution des tâches du relevé du conseil des Ministres no 35/ P R/SGG/REL du 20 octobre 2009.

Le Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques (BEPP) du Ministère de la prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'action

Gouvernementale (MPDEPP-CAG) recherche en Consultant / Cabinet pour réaliser l'évaluation de Cette Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration au Bénin.

## **II. OBJET DE LA CONSULTATION ET TACHES A EXECUTER**

### **1. Objectif général**

L'évaluation de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a pour objet de capitaliser les connaissances sur sa mise en œuvre.

## 2. Objectifs spécifiques

La mission du Consultant/Cabine est donc d'évaluer la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC). De manière spécifique, le Consultant/Cabinet doit :

- analyser la cohérence de cette politique au regard des Orientations Stratégiques de Développement (2006 - 2011) de l'Agenda pour un Bénin émergent,
- apprécier dans quelles mesures les différents programmes vont permettre l'atteinte des objectifs de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration,
- apprécier l'exhaustivité des moyens prévus pour atteindre les résultats et la capacité à les mettre en place ;
- apprécier les rôles des différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre notamment l'Etat, les Collectivités locales les opérateurs économiques etc.
- faire des propositions en vue du recentrage de la politique ou de l'amélioration de la conception et de la gestion des programmes en faveur de la mise en œuvre de cette politique.

## III. RESULTATS ATTENDUS

A l'issue de la mission du Consultant/Cabinet, les résultats ci-après devront être obtenus :

- une analyse de la cohérence de cette politique avec les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011) et l'Agenda pour un Bénin émergent est faite ;
- une analyse de la cohérence des objectifs avec les moyens mis en œuvre est réalisée.
- une analyse du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique est faite ;
- la formulation des recommandations en vue de la réorientation de la politique au besoin ou de l'amélioration des interventions en faveur de sa mise en œuvre.

## IV. QUESTIONS EVALUATIVES

Le consultant aura à répondre aux questions évaluatives suivantes:

1. La politique de Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) est-elle sous sa forme actuelle cohérente avec les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011) et de l'Agenda pour un Bénin émergent ?
2. Quel est le bilan de la mise en œuvre des différents programmes du secteur ? Ont-ils été efficaces ?
3. Les moyens mis en œuvre sont-ils suffisants au regard des défis à relever?
4. Quels sont les rôles des différents acteurs de la décentralisation et de la déconcentration ? Les actions de ces différents Acteurs sont-ils cohérentes et efficaces ?
5. Le dispositif institutionnel mis en place est-il adéquat pour répondre aux enjeux de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin ?
6. Quelles sont les améliorations à apporter à la politique ?

## V. DUREE DE LA MISSION ET CALENDRIER DE REALISATION

L'étude se déroulera suivant la démarche méthodologique et le calendrier proposés par les consultantes et acceptés par le BEPP deux (2) semaines après le démarrage des travaux. La



durée de réalisation de l'étude sera de deux (02) mois à partir de la date de notification de service de démarrage. La réalisation de cette étude est envisagée pour démarrer à partir du mois de novembre 2010.

Etapes	1 <sup>er</sup> Mois	2 <sup>ème</sup> Mois
Revue documentaire, travaux de terrain et dépôt du rapport provisoire	xxxx	
Lecture et amendements du rapport provisoire par l'Administration		xx
Atelier de validation		x
Prise en compte des observations et dépôt du rapport définitif		x

## VI. COMPOSITION DE L'EQUIPE DE TRAVAIL

Le consultant/cabinet doit chercher à avoir les capacités techniques de la prise en charge qui lui seront confiées dans sa mission. L'équipe de consultants (ou cabinet) qui réalisera la présente étude comprendra au moins :

- un économiste de développement (BAC + 5) ayant une bonne expérience et une parfaite connaissance des questions de politique de décentralisation et de déconcentration Il doit justifier de dix années d'expériences dans la conduite et la réalisation d'études similaires.
- un Administrateur civil (BAC + 5) ayant une bonne expérience et une parfaite connaissance des questions de décentralisation et de déconcentration et de politique d'administration territoriale il doit justifier d'une expérience d'au moins quinze(15) ans dans l'administration territoriale.
- un Sociologue titulaire d'une maîtrise en sociologie politique, qui sera chargé de collecter des informations auprès des acteurs à enquêter (responsables politiques, les députés, l'administration territoriale, les structures d'appui-conseil aux Communes, les Partenaires Techniques et Financiers), analyser les informations collectées et participer à la rédaction du Rapport de présentation des résultats. Il doit avoir une expérience d'au moins cinq (5) ans dans le traitement des données.

Les travaux de l'équipe de Consultant/Cabinet seront coordonnés par l'économiste de développement. Il sera donc le Chef de Mission, et à ce titre responsable de la bonne conduite de l'étude. Il servira également de relais entre l'équipe de Consultant/Cabinet et le MPDEPP-CAG.

Le Consultant/Cabinet devra présenter dans son offre les curricula vitae de tous les membres de l'équipe dûment signés par ces derniers. Chaque curriculum vitae devra préciser la formation, les emplois occupés et les expériences pertinentes dans le cadre de la présente

mission du membre de l'équipe concerné ainsi que l'ancienneté dans chaque emploi ou expérience.

## **VII. PRODUITS DE LA MISSION**

Avant le démarrage de la mission, le Consultant/Cabinet doit produire un référentiel de l'évaluation à la fin de la mission, le Consultant/Cabinet doit produire un rapport final définitif qui formule des recommandations en vue de l'amélioration de la PONADEC ainsi qu'une note de synthèse exécutive de sept (07) pages au maximum dudit rapport.

## **VIII. OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION**

L'Administration facilitera aux soumissionnaires l'accès à la documentation existante, aux structures aux personnel et aux informations dont ils auront besoin pour la réalisation au mieux toutes les prestations contenues dans leur mandat.

## **IX. OBLIGATIONS DU CONSULTANT/CABINET**

Les données collectées dans le cadre de la présente étude ne seront strictement utilisées par le consultant/Cabinet que pour des besoins de la mission. Elles seront donc transmises au MPDEPPCAG dans un format numérique qui sera convenu de commun accord entre le Consultant/Cabinet et l'Administration.

Les rapports seront rédigés en langue française. Le Cabinet/Consultant déposera dix (10)

Exemplaires et une copie numérique, en format Word, de ces rapports au MPDEPP-CAG.

## ANNEXE N°02

Tableau n°02 : Tableau récapitulatif des dotations FADeC-Investissement au niveau des Ministères sectoriels

LIBELLE	PREVISION 2010				PREVISION 2011			
	BGE	PTF	EXECUTE	TAUX D'EXECUTION	PTF	PROGRAMME	EXECUTE	TAUX D'EXECUTION
Fonctionnement								
MDGLAAT (non affecté)	2.534.700.000	414.891.600	2.949.591.600	100%	2.534.700.000	-	2.534.700.000	100%
MEMP	1.495.000.000	6.982.224.721	8.477.224.721	100%	1.495.000.000	1.136.199.000	2.631.199.000	100%
MESFTP-RIJ	-	-	-	-	299.308.000	-	299.308.000	100%
MS					1375.999.515	-	1375.999.515	100%
MAEP								
<b>Total fonctionnement</b>	<b>4.029.700.000</b>	<b>7.397.116.321</b>	<b>11.426.816.321</b>	<b>100%</b>	<b>5.705.007.515</b>	<b>1.136.199.000</b>	<b>6.841.206.515</b>	<b>100%</b>
Investissement								
MDGLAAT (non affecté)	7.236.000.000	414.891.600	5.480.091.600	72%	9.406.800.000	1.966.291.426	11.363.091.426	100%
MEMP					2.200.000.000		2.200.000.000	100%
MESFTP-RIJ								
MS	1.089.551.602		1.089.551.602	100%				
MAEP								
MERPMEDER					660.000.000		660.000.000	100%
<b>Total Investissement</b>	<b>8.325.551.602</b>	<b>414.891.600</b>	<b>6.569.643.202</b>	<b>72%</b>	<b>11.606.800.000</b>	<b>11.956.291.426</b>	<b>13.563.091.426</b>	<b>100%</b>

(\*) Sur la décision de mandatement, l'objet de la dépense est intitulé FADeC-fonctionnement –Normalisation des centre de Santé, alors que le détail de la dépense porte sur des constructions /

Source : CONAFIL

**ANNEXE N°03 : POINT DES RESSOURCES TRANSFEREES AUX COMMUNES de 2008 à 2011**
**Tableau n° 03 : DOTATIONS NON AFFECTEESNOBJET REPARTITION PAR LA COMMISSION NATIONALE DES FINANCES LOCALES**

ANNEES	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	TOTAL	OBSERVATIONS
2008	2534737000	5436000000	7970737000	-
2009	2534737000	7436000000	9970737000	-
2010	2534737000	5065200000	7599937000	N'ont pu être mis en place 3 <sup>ème</sup> tranche 30% investissement
2011	2534737000	9406800000	11941537000	Mis en place 100 investissements 2011 + 3èmes tranche 30% invest.2010
TOTAL	10138948000	27344000000	37482948000	

**Source** : Rapport ANCB, 2010

## ANNEXE N°04 : POINT DES RESSOURCES MOBILISABLES AUPRES DES PTFs ENTRE 2010 ET 2011

Prévisions décaissements - 2DAT		FCFA	2010 (décaissé)		2011 (prévu)		01/05/2011
Bailleur	Projet	Agence d'exécution	Appui budg.	Aide projet	Appui budg.	Aide projet	Principales composantes/description sommaire interventions
Commission européenne	PACTE		1 656 291 425	811 688 326	6 559 570 000	débutera en 2012	Le Projet 10 <sup>ème</sup> FED d'appui au développement local en cours d'adoption couvrira 4 ans. 40 Mio d'EUR sont prévus pour un Appui Budgétaire Sectoriel à la PONADEC (et à la DEPONAT) et 5 Mio d'EUR pour des activités de renforcement de capacités. L'ABS consiste en un dialogue articulé autour de la réforme du statut de la fonction publique (y inclus territoriale), l'avènement du CEFAL, le suivi de la mise en oeuvre de la PONADEC à travers le monitoring des Comités PONADEC et CONAFIL. Une attention particulière est portée à la gestion des finances publiques.
Danemark							
Allemagne	PDDC	GIZ		1 544 907 722		1 940 900 475	(i) Appui au suivi et évaluation de la mise en œuvre de la PONADEC, (ii) Planification communale et intercommunale, (iii) Augmentation des recettes propres des communes, (iv) Amélioration de l'offre par rapport à l'accès à l'énergie des populations rurales
Allemagne	FIVIS	KfW		615 571 475	8 855 406 000	1 263 724 160	L'Appui budgétaire 2011 concerne la contribution au FADeC non affecté. Pour les décaissements, le dialogue se fait autour du niveau d'accomplissement des critères de cofinancement annexés au protocole d'entente signé par les Partenaires Techniques et Financiers qui abondent le FADeC. L'aide-projet 2011, concerne la mesure d'accompagnement du FADeC (institutions de contrôle, CONAFIL, Préfectures et Communes). Dans l'aide-projet 2011, se trouve également les ressources du FIVIS II qui prend fin en 2011.
France							
Belgique	PAPDC	Agence belge de développement - CTB-BTC	2 063 000 000	587 888 862	623 159 150	1 176 572 826	l'aide budgétaire aux communes pour 2011 : le solde du Fonds de Développement Communal soit 700.000 Euros ; en ce qui concerne le fonds de renforcement des capacités, les prévisions sont sujettes à modifications suivant les demandes des communes et l'avancement des justificatifs de leurs précédentes dotations ; l'aide projet pour 2011 : 173 MFcfa d'études et travaux divers, 362 MFcfa de dotations aux communes pour la régularisation de l'Etat Civil d'enfants de 0 à 12 ans et 640 MFcfa consacrés aux appuis techniques aux 25 communes bénéficiaires
Pays-Bas							
Banque Mondiale							
Suisse	ASGoL	ASGoL					
Belgique	PA3D	UNCDF	560 615 000	52 490 000	593 850 150	80 285 850	Appui à la mise en œuvre de la PONADEC ; appui aux communes pour (i) la mise en place d'infrastructures de soutien aux filières agricoles stratégiques pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, (ii) le soutien aux initiatives des groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes ruraux, (iii) la promotion du développement économique local ; appui à l'amélioration des politiques publiques locales
UNCDF				176 200 000		202 500 000	
PNUD				62 730 000		67 500 000	
		Total					

Source : Cadre de concertation décentralisation, décentralisation, 2011

## ANNEXE N 5 : GUIDE D'ENTRETIEN

Q1. Quels liens établissez-vous entre La politique de Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) et les autres outils de planification nationale ?

Q2. Selon vous les différents programmes du secteur ont-ils été efficaces ?

Q3. Quelles appréciations faites-vous des moyens mis en œuvre au regard des défis à relever?

Q4. Selon vous les actions des différents Acteurs sont-ils cohérentes et efficaces ?

### Q5 : Concernant les conditions préalables de mise en œuvre :

Question n°	Libellé	Réponses	Suggestion pour amélioration
Q5.1	Quel est le nombre de préfectures mis en place à ce jour ?		
Q5.2	La classification des communes est-elle effective ? Si oui comment est-elle faite et quel est le résultat ?		
Q5.3	Le reversement au budget de l'Etat du personnel des ex-sous-préfectures est-il effectif ? Sont-ils payés aujourd'hui par les communes ?		
Q5.4	l'agenda spatial est-il élaboré et mis en application ?		

Q5.5	La réallocation des ressources pour prendre en compte les incidences de la Décentralisation et de la Déconcentration dans le budget de l'Etat est-elle effective ?		
Q5.6	quelle appréciation peut-on faire de La sécurisation et de la stabilisation des ressources de nos collectivités territoriales ?		

**Q6 : concernant la mise en œuvre d'une politique territoriale au niveau des Préfectures :**

Question n°	Libellé	Réponses	Suggestion pour amélioration
Q6.1	le Programme Départemental de Développement Intersectoriel (PDDI) est-il une réalité dans nos préfectures ?		
Q6.2	Les cadres de concertation CDCC sont-ils dynamisés autour d'une vision partagée du développement territorial du département ? Si oui comment ?		
Q6.3	Le rôle de coordination et les moyens d'intervention des préfectures sont-ils renforcés ?		
Q6.4	L'exercice de la tutelle des collectivités		

	territoriales est-il assuré efficacement tant dans sa composante contrôle de légalité que dans sa composante assistance conseil ?		
Q6.5	Les contrats Etat – Communes (ou intercommunalités) sont-ils développés ? Comment et dans quels domaines ?		

**Q7: Concernant la déconcentration :**

Question n°	Libellé	Réponses	Suggestion pour amélioration
Q7.1	Chaque ministère a-t-il mis en œuvre un programme de décentralisation et de déconcentration ? Si oui quand et comment ?		
Q7.2	Comment s'explique l'organisation rationalisée des services de l'Etat au niveau déconcentré ?		
Q7.3	Quels sont les modes opératoires d'intervention des SDE, notamment pour la fourniture de services aux populations ?		



**Q8 : En ce qui concerne l'achèvement du processus de décentralisation :**

Question n°	Libellé	Réponses	Suggestion pour amélioration
Q8.1	Quel est le niveau d'affectation des ressources financières aux collectivités pour assumer leurs compétences et exécuter leurs PDC ?		
Q8.2	Le niveau des ressources humaines des Collectivités Territoriales est-il suffisant ?		
Q8.3	Quel est l'état des lieux en ce qui concerne les dynamiques intercommunales ? Favorisent-ils le développement des territoires et la fourniture de services aux populations ?		
Q8.4	En ce qui concerne la gouvernance locale, quel est le degré d'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune ?		
Q8.5	Les dispositifs d'accompagnement technique sont-ils opérationnels et pilotés par les collectivités territoriales ?		
Q8.6	Les associations d'élus et de communes sont-elles des interlocuteurs reconnus ?		
Q8.7	La coopération décentralisée contribue-t-		

	elle au renforcement de capacités des CT béninoises ? Comment ?		
--	--	--	--

Q9. Selon vous quel dispositif institutionnel proposez-vous pour répondre aux enjeux de la décentralisation et de la déconcentration au Bénin ?

Q10. De façon générale quelles sont vos recommandations pour l'amélioration de la politique ?

## **ANNEXE N°6 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS**

### Textes de Lois, Ordonnances, Décrets et Directives

1. la loi 018-90 de la portant organisation des Communes en République du Bénin ;
2. La loi no 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin ;
3. loi no 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
4. la loi no 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statuts particuliers ;
5. la loi n° 98-006 du 15 janvier 1999 portant régime électoral communal et municipal en République Bénin;
6. la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin
7. Ces instruments juridiques ont été complétés par la loi n°2009-17 du 13 Août 2009 portant modalité de l'intercommunalité en République du Bénin.

### Autres documents :

1. Document annexe de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), plan d'actions prioritaires 2009 / 2018 ; Juillet 2008 ;
2. politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), MDGLAAT, document cadre de politique, Juillet 2008 ;
3. document synthèse de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), septembre 2010.

### Rapports et Mémoires

1. Mémento de la Réunion du Groupe Technique Décentralisation ; Novembre 2008 ;
2. Mémento de la Réunion du Groupe Technique, Décentralisation – Déconcentration – Aménagement du Territoire, MDGLAAT, janvier 2009 ;
3. Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) MEHU, Novembre 2002,
4. Projet Rapport General de l'Atelier sur la Revue Sectorielle, Mai 2008 – Cotonou ;
5. Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire – version courte, Avril 2009 – Cotonou,
6. Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire, Avril 2009 – Cotonou
7. Projet de contribution du secteur décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire à la revue conjointe Gouvernement Partenaires au développement de juin 2010 ;
8. Bilan des politiques publiques, 2010

**ANNEXE N°7 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

N°	Nom et Prénoms	Fonction	Structure
1	GNONLONFOUN Toussaint	Directeur Général de l'Administration d'Etat (DGAE)	MDGLAAT
2	AZEHOUN- KPAZOUN Victorin	Directeur Général de la Décentralisation et de Gouvernance Locale (DGDGL)	
3	AMOUSSOU Francis	Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP)	
4	ADIFON-ASSOGBA Pauline	Directrice de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI)	
5	DJAKOTO Victorin	Secrétaire Permanent/ Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)	
6	SACRAMENTO Gildas	Chef suivi évaluation / CONAFIL	
7	CHABI Sébastien	Directeur des Collectivités Locales (DCL)	
8	MOUSSA Mouhamadou	Directeur de la Gouvernance Locale	
9	GOUSSANOU Dénise	Chef Service de la Tutelle du Contentieux, de la Coopération décentralisée et de l'Intercommunalité	
10	SOSSOU Christian	Cadre de la Délégation à l'Aménagement du Territoire	
11	OKIRI B. Salomon	Chef Département Observatoire National d'Analyse Spatiale du Développement/ Délégation à l'Aménagement du Territoire	
12	BAWATH Grégoire	Secrétaire Général du Ministère (SGM)	Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (MCRI)
13	ZINKPE TH. Grégoire	Secrétaire Général du Ministère (SGM)	Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP)
14	HONGA Bernard	Collaborateur du SGM	

15	ZANNOU Yves	Chef Service Prévision et Valorisation des Ressources Humaines (SPVRH)	
16	KARIMOU Salimane	Secrétaire Général du Ministère (SGM)	Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP)
17	HEMANKPAN Dieudonné	Assistant du SGM	
18	MAHINOZ ZOCLI Véronique	Conseiller Technique – Secteur Gouvernance	Agence Canadienne de Développement International (ACDI)
19	SOSSOU Justin	Secrétaire Général Adjoint du Ministère (SGAM)	Ministère de la Santé
20	LOKO T. Lambert	Service de la Décentralisation des Services de Santé et au Partenariat Public	
21	GNAVO Olivier	Service de la Décentralisation des Services de Santé et au Partenariat Public	
22	OKE Antoine	Secrétaire Général Adjoint	Ministère du Développement de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP)
23	KOUKPO Tovissou Mathieu	Directeur de la Prospective et de la Planification Stratégique (DPPS)	
24	METINHOUE	Directeur Adjoint de la Programmation et de la Prospective (DAPP)	
25	GNANMAKOU Félix	Chef Service Développement Communautaire / DADB	
26	GANNI B. Ouokou	Assistant / DADB	
27	SOSSOU S. P. Arnos	Secrétaire Administratif Permanent (SAP)	ANCB
28	NANACO Cossoba	Chargé de Programme FENU	PNUD/FENU
29	OROU TOKO Ousmane	Consultant Indépendant	Personne Ressource
30	HOUNKPE L. Mesmin	Consultant - Formateur	Personne Ressource
31	KILAHOUNKO Paul	Directeur Général ICI-Bénin	Personne Ressource
32	TRIPPOLINI Ivar	Coordonnateur Composante Décentralisation Politique et Administrative	GiZ (Coopération Allemande au Développement)

33	TOSSA Parfait	DAPP	Ministère de l'Energie des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
34	AHO Fructueux	Secrétaire Général du Ministère	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
35	ABOUA Henri	Directeur Adjoint de la Programmation et de la Prospective (DAPP)	
36	NATA Roseline	Secrétaire Générale	Mairie de Boucombè
37	AGOGNON Victor	Chef Service Développement Local et Planification	Mairie de Boucombè
38	N'PO Prudence	Chargé de Mission	Préfecture de Natitingou
39	DOTOU Moïse	Conseiller Communal	Mairie de Houéyogbé
40	SODOMEY Hermann	Secrétaire Général	Mairie de Houéyogbé
41	OUSSOU LIO Apollinaire	Secrétaire Général	Mairie d'Avrankou